
Styrke for fred – evne til strid

**Utviklingen av Norges forsvarsevne
– med et sterkt nasjonalt forsvar –
mot 2035/2040**

Innspill til Forsvarskommisjonen fra
Norges offisers- og spesialistforbund
NTL Forsvar
Fellesforbundet



INNHold:

DEL I	INNLEDNING	3
	Forord	3
	Hovedprioriteringer	5
	Hovedpunkter	7
	Feilslutninger	12
DEL II	FORSVARSPILARENE	13
	Troverdighet	13
	Tilstedeværelse	13
	Tillit	14
DEL III	GEOPOLITIKKEN	15
	Småstat	15
	Nabostat	15
	Kyststat	15
	Arktisk stat	15
DEL IV	SIKKERHETSPOLITIKKEN	17
	Nordområdene	17
	Norden	18
	Nabolaget	19
	Nord-Atlanteren	19
	NATO	20
DEL V	FORSVARSPOLITIKKEN	22
	Formålet	22
	Forsvarskonseptet	23
	Forankringen	23
	Tilstedeværelsen	24
	Totalforsvaret	25
DEL VI	FORSVARSTRUKTUREN	26
	Forsvarssektoren	26
	Forsvaret	27
	Landstridskreftene	27
	Sjøstridskreftene	30
	Luftstridskreftene	31
	Cyberkapasiteten	33
	Logistikken	36
	Basestrukturen	39
	Teknologien	41
	Ledelsen	43
	Hybridtrusselen	44
	Kompetansen	45
	Finansieringen	49
	Forsvarskonseptet	50
DEL VII	TILLEGG	52
	01: Et styrket, balansert nasjonalt forsvar	53
	02: Kompetansen og personellet; utdanning, bemanning, ståtid	54
	03: Cyberdomenet – og forsvar av og med nettverk	56
	04: Logistikken – og Forsvarets evne til å operere	58
	05: Hybride utfordringer – og forsvar i gråsonen	60
	06: Kystens sårbarhet og forsvaret av kystsonen	61
	07: Innovasjon og eksperimentering, industri og utvikling	63
	08: Norden i NATO – og Norge i NATO, Norden og nord	65
	09: En utvidet verneplikt – og en ny beredskapsplikt	67
	10: Et fornyet, førende nasjonalt forsvarskonsept	68

DEL I: INNLEDNING | FORORD

Vi må ha et sterkt forsvar for fred – og et Forsvar som evner å føre krig

Vi lever i fred, og må være klar for krig. Vi har et militært forsvar for å forhindre krig, men Forsvaret må stå klart til å utkjempe en langvarig krig – også i Norge. Derfor må *krigens krav* hele tida være dimensjonerende i forsvarsplanleggingen.

Derfor har vi for dette innspillet lånt slagordet til 6. divisjon fra det tidlig 2000-tall: Norge må ha militær *styrke* for å forsvare freden, men også – og derved – *evne* til å føre strid. I dag er det enda mer åpenbart at også det norske forsvaret må ha evne til å føre krig, også for å forsvare eget territorium. Men mest av alt: Styrke til å forsvare freden – og forhindre krigen.

Tilnærming

Vi må styrke Forsvaret uten å heve spenningsnivået i nord. Det er krevende, men nødvendig. Vi må ha militær styrke både en troverdig *avskrekking* og vilje til tillitsbyggende *beroligelse*. Den sikkerhetspolitiske ligningen avskrekking–beroligelse gjaldt gjennom hele den kalde krigen, og til det smalt: til Russland overfalt Ukraina. Det kan synes meningsløst å snakke om beroligelse overfor Russland i dagens situasjon, men både på kort og lang sikt er det politisk vesentlig. Vi kan ikke løpe fra vår geostrategiske beliggenhet, vårt naboskap til Russland og våre felles utfordringer, og så gar felles interesser, i nordområdene. Ligningen har fått flere faktorer. Men på kort sikt er det et trippelt sett med *forsikringer* som gjelder:

Vi må fortsatt forsikre Russland om at Norge ikke har noen fiendtlige hensikter overfor nabolandet og dets befolkning. Samtidig må vi å forsikre våre allierte om at vi er klare til å stille opp i forsvaret av freden i Europa. Og vi må forsikre våre egne innbyggere om at vi har evne og vilje til å forsvare Norge. Deri ligger fortsatt parallell avskrekking / beroligelse.

Derfor må vi styrke vårt nasjonale forsvar samtidig som vi forsterker samarbeidet med allierte stater og samvirket med allierte styrker.

Avgrensing

Vårt innspill dekker ikke alle områder i Forsvarskommisjonens mandat. Vi avgrenser oss til forhold våre medlemmer har særlig god innsikt i fra sitt arbeid i Forsvaret, og områder som i særlig grad vil påvirke Forsvarets ansatte. Samtidig er vi som organisasjoner sterkt opptatt av landets forsvarsevne og befolkningas forsvarsvilje. Som forsvarsforbund i LO har vi lang tradisjon for å engasjere oss også forsvarspolitisk. Det gjør vi fortsatt.

Vi har ikke detaljert innsikt i alle de åpenbart viktige utviklingstrekk som vil forme de sikkerhetspolitiske omgivelser og selve forsvarsutviklingen. Vi tar like fullt inn over oss den store betydning makrotrender vil få for Norges sikkerhet, og for forsvaret av Norge.

Vi går ikke i dette innspillet i dybden på overordnede, strategiske forutsetninger knyttet til geo- og sikkerhetspolitikk, men støtter oss på vurderingene til nasjonale myndigheter og anerkjente forskningsmiljø. Vi tar disse dimensjonene med for å synliggjøre det strategiske grunnlaget for våre tanker om forsvarspolitikken, og mest av alt: Hvilke utfordringer vi ser for utviklingen av et sterkt nasjonalt forsvar, med både organiseringen av forsvarssektoren og hovedstrukturer i kjernen av denne: Det militære forsvaret.

Krigen i Ukraina, og Russlands politiske aggresjon og militære angrep – og overgrep – mot et naboland vil nødvendigvis prege den løpende sikkerhets- og forsvarspolitiske debatten. Det vil være viktig lærdommer å hente fra de militære erfaringer. Noen av dem er det for tidlig å trekke; andre kan trekkes allerede: Først og fremst nødvendigheten av beredskap, dernest verdien av forsvarsvilje. Historien gjentar seg aldri, men lærdommer kan høstes: Vi legger til grunn at krigen i Ukraina vesentlig føres med konvensjonelle militære midler, inklusive mekaniserte avdelinger, og at vi aldri skal overvurdere verdien av sterkt luftforsvar.

Ingen bør trekke forhastede slutninger av krigens utvikling i Ukraina, men vi må alle ta inn over oss at krig igjen er en realitet også i Europa, og at Norge ikke er garantert å gå fri.

Derfor gjelder fortsatt parolen om 'Aldri mer 9. april'. Derfor minner vi om to allmenn-gyldige lærdommer fra dagens Ukraina: *Beredskap* er vesentlig; *forsvarsvilje* er avgjørende. Samfunnet må ha styrke for å forsvare freden. Forsvaret må ha evne å føre strid.

Oppfølging

Dette innspillet er ment som en påminning om realiteter og utfordringer, og påpeking av nødvendige prioriteringer og mulige retningsvalg overfor Forsvarskommisjonen. Vi har her lagt oss på et mer overordnet, prinsipielt nivå. Vi vil følge opp på et mer konkret og praktisk nivå, inn mot langtidsplanprosessen.

➔ ***Vi forventer at Forsvarskommisjonen definerer en ambisjon for norsk forsvarsevne: Hva vi har å forsvare, hva som kreves for å forsvare det og hvordan forsvaret bør innrettes for å forsvare Norge. Kommisjonen må ta utgangspunkt i et ærlig og reelt forsvarsbehov; det er opp til politiske myndigheter å fastsette ambisjonsnivået – og legge de økonomiske rammene.***

Oslo, 8. november 2022

TORBJØRN BONGO
Forbundsleder
Norges offisers- og spesialistforbund

STINA HASSEL
Leder
NTL Forsvar

DAG RUNE LINNA
Leder
Militære Verksteders Samorganisasjon

DEL I: INNLEDNING | HOVEDPRIORITERINGER

Tre kritiske struktursvakheter – som må tas på høyeste alvor

Elementene i dette innspillet er mange, essensen er enkel: Vi må snarest og helt situasjonsuavhengig styrke Forsvaret. Dét krever store investeringer og flere folk.

Vi må være ærlige om situasjonen i forsvarssektoren og de alvorlige manglene i Forsvaret. Ærligheten er nødvendig for å ta tilstrekkelig tak, og det kan vi gjøre uten å avsløre detaljer som en motstander ikke bør ha for dyp innsikt i. Men vi må ha en åpen og redelig debatt basert på fakta og analyser for å kunne utvikle et troverdig forsvar vi alle kan ha tillit til.

Det betinger imidlertid at vi som samfunn har satt Forsvaret i stand til å løse oppgavene. Dét har vi ikke gjort på mange år. Derfor er det svære, og for allmennheten ikke opplagte, behov som er helt kritisk for vår forsvarsevne, og dermed: Får vår troverdighet i Alliansen, og Forsvarets tillit i befolkningen.

Forsvaret må styrkes vesentlig for å være troverdig. Uavhengig av trusselbilder og teknologi-utvikling, så er det tre fundamentale ressurser som alltid vil være avgjørende:

Tre bærende innsatsfaktorer som må forsterkes gjennom økt og balansert investering:

1. Personell

Forsvarssektoren, og spesielt Forsvaret, må ha mer personell for å løse sine oppdrag. Bemanningen er for lav selv i fredstid, og dramatisk utilstrekkelig i konflikt og krig.

Forsvaret er til dels svært tynt bemannet, noe som gir stor sårbarhet selv i den laveste enden av konfliktskalaen, og som innebærer svært lav utholdenhet i den øverste delen. Overforbruket av de menneskelige ressursene bidrar til at flere slutter, med forsterkede svakheter i strukturen – og en kostnadskrevende erstatning – som følge. Bl.a. må et underdimensjonert og feilkonstruert utdanningssystem justeres for å dempe den tiltagende krisen i produksjonen av militære ledere, på alle nivå.

► *Forsvarskommisjonen må ta inn over seg at ambisjoner og modeller for utviklingen av Forsvaret vil være illusoriske hvis det ikke tas krafttak for styrket bemanning. Det handler om å riktig kompetanse på rett sted i tilstrekkelig volum, i tråd med ambisjon og planverk.*

[Se også side 45 og 54](#)

2. Materiell

Forsvaret har dramatiske mangler på materiellsiden, som sterkt svekker beredskapen. Synlige mangler består mest av for lite materiell; de usynlige av små lagerbeholdninger.

Forsvaret er for lite som struktur, bl.a. med en altfor svak hær og for få marinefartøy. Effekten – så vel økonomisk som operativt – avhenger av komplette systemer som er satt i stand til å virke, og at de er grunnbemannet for kontinuerlig beredskap og bruk. Strukturen må dimensjoneres for utholdenhet i strid. Det forutsetter et sterkt logistikk-system som inkluderer distribuerte lagre fylt med beredskapsbeholdning av drivstoff, ammunisjon og reservedeler. Uten dette er forsvarsevnen en illusjon.

► *Forsvarskommisjonen må ta inn over seg at oppbygging og bibehold av en troverdig forsvarsevne krever betydelige investeringer, med en forbedret helhetlig planlegging for optimal effekt, tuftet på et klart oppdrag, en tydelig ambisjon og et nytt forsvarskonsept.*

[Se også side 36 og 58](#)

3. Infrastruktur

Forsvaret har alvorlige etterslep på infrastrukturen, inklusive bygg og anlegg, og IKT. Forsvarsevnen avhenger av sivil samfunnsinfrastruktur – og av egne, militære systemer.

Forsvaret er helt avhengig av sivil infrastruktur, inklusive innenfor totalforsvarskonseptet, men har og må ha en rekke anlegg og funksjoner selv. Dette gjelder ikke minst baser og skyte- og øvingsfelt, men også lagre og verksteder, kontorfasiliteter og boliger og kvarter for ansatte. Investeringene i personell og materiell må matches med tilhørende, samtidig utvikling av tilhørende infrastruktur. Særlig kritisk er en mangelfull forståelse for den helt avgjørende operative betydning av en sikker og stabil digital infrastruktur.

➡ *Forsvarskommisjonen må ta inn over seg at effekten (militært, økonomisk) av anskaffede systemer, og av de framtidige teknologiske løsninger, helt avhenger av infrastrukturen – med alt fra bygninger og skytefelt, til lagre og verksteder, og mest av alt: digitale nett.*

Se også side 33 og 39

'REALISTISKE RAMMER'

De fleste organisasjoner vil mene at de har behov for økte ressurser. Ressursbehovet avhenger i betydelig grad av måten virksomheten løser oppgavene på, men også av hva som kreves av produktivitet og forventes av produksjon; av resultat og effekt.

Forsvarets løpende produksjon og leveranse er primært *beredskap*, for å skape *sikkerhet*. Det er ikke lett å måle, ut over den kontinuerlige løsning av fredstidsoppdrag og verdien av dette, samt deltakelse i internasjonale operasjoner og effekten av den.

Forsvarets hovedfunksjon er å forhindre krig. Dets hovedprodukt – *operativ evne* – blir ikke fullt ut tatt i bruk med mindre det blir krig. Verdien av å investere i å *forhindre* krig er uendelig mye større enn å bestå prøven i en krig. Derfor må det investeres i *fred*.

Forsvarskommisjonen er gitt en politisk-programmatisk føring. Løsningene den legger opp til må være økonomisk *realistiske*, underforstått: nøkterne. Således legges det opp til at Forsvarets utvikling fortsatt være økonomidrevet, ikke behovsbetinget.

Vi mener det utvilsomt viktigste er disse to tilnærmingene til forsvarspolitisk realisme:

1. Hva er det realistiske, reelle, behovet for militærmakt for å ha tilstrekkelig evne til å ivareta nasjonens sikkerhet og løse Forsvarets oppdrag og oppgaver framover, uavhengig av økonomiske rammer?
2. Hva er den reelle tilstanden i forsvarssektoren opp mot politiske forventninger og operative krav, og dermed: Den faktiske forsvarevnen i dag, som et realistisk og reelt utgangspunkt for videre planlegging?

➡ *Forsvarskommisjonen må utfordre realismebegrepet, og sette de reelle behov fremst: Realismen kan ikke søkes i budsjettbalansen, men i sikkerhetssituasjonen: I småstatens sårbarhet; i befolkningens sikkerhetsbehov; i nasjonens beredskap og forsvarsvilje.*

Det er ikke Forsvarskommisjonens oppgave å anviser valg for å redusere kostnadene, derimot å peke på kloke, nødvendige grep for å øke forsvarevnen! Ansvaret ved å ta uholdbare valg – eventuelt med en uforsvarlig høy risiko – ligger hos Stortinget.

DEL I: INNLEDNING | HOVEDPUNKTER

Oppsummering og hovedpunkter – for styrket nasjonal forsvarsevne

Tematikken i dette innspillet er sammensatt, utfordringene er mange: Vi ønsker at Forsvarskommisjonene skal se helheten, for å kunne peke på helhetlige veivalg.

Vi må ta lærdom av to verdenskriger og en kald krig; av en fatal svekking av Forsvaret i mellomkrigstida og ny politisk nedprioritering og militær nedbygging etter Den kalde krigen. Vi må ha et stabilt, men fleksibelt og skalerbart, forsvar for å løse alle typer oppgaver. Vi har derfor satt opp tjue politiske hovedsaker – og trukket seks lærdommer:

Våre tjue sikkerhets- og forsvarspolitiske hovedsaker, kort oppsummert:

OPPDRA OG INNRETNING

1. Dimensjonerende faktorer

Norge må tilpasse Forsvaret til behovet.

Forsvarets oppdrag må tydeliggjøres med en konjunkturuavhengig tilnærming, der det tidløse oppdraget å sikre nasjonens suverenitet og politiske handlefrihet er referansen. Hovedoppgaven, å forhindre krig gjennom evne til konflikthåndtering, er premisset, mens krigens ytterste krav alltid må være dimensjonerende for struktur og evne.

En fundamental forutsetning for både forsvarsvilje og -evne er at oppdraget klart og oppgavene forstått, ikke bare av Forsvaret, men like mye – og enda mer – av de politisk besluttede myndigheter og av befolkningen.

Se også side 22–23

2. Lavspenning i nord

Norge er tjent med stabilitet i nord.

Norges hovedinteresse er å fremme stabilitet og forutsigbarhet i nord, for å unngå en stormaktskonflikt som trekker oss inn i en krig som ikke direkte angår oss. Norge må gjeninnta rollen som defensiv buffer for å bidra til lavspenning i Arktis. Vi må ha militær styrke som skaper politisk evne til å balansere troverdig mellom stormaktene her.

En avgjørende forutsetning er at vi ikke overlater strategisk viktige forsvarsoppgaver til allierte, men løser dem selv. En annen er at vi trenger en fortsatt, men fornyet balanse mellom avskrekking og beroligelse overfor Russland.

Se også side 17 og 19

3. Balansert forsvar

Norge må utjevne strukturell ubalanse.

Forsvarets operative evne avhenger at alle deler av det store systemet virker, hver for seg og sammen. Da må det, fra politisk nivå, skapes en balanse mellom gitte oppgaver og tildelte ressurser, og på militært nivå mellom strukturdeler av innsatsfaktorer. Nå er det bl.a. en strukturell ubalanse med et for svakt landforsvar, kystforsvar og cyberforsvar.

Et avgjørende forhold for å få Forsvaret til å virke best mulig, med størst mulig kraft og effekt av investeringene i forsvarsevne, er at strukturen er balansert – på flere måter. Det må særlig ses på politisk, strategisk og operasjonelt viktige deler av strukturen.

Se også side 27 og 53

FUNDAMENT OG FORUTSETNING

4. NATO-medlemskap som forankring.

Norge må fornye sin alliansetilnærming.

Forsvaret av Norge hviler i høy grad på NATO-medlemskapet og på et nært samarbeid med USA og andre allierte. Vi trenger et balansert nasjonalt forsvar. Vi trenger også å balansere forholdet til våre allierte, med flere bi- og flernasjonale sikkerhetsavtaler i det nordatlantiske og nordeuropeiske området. Norden innenfor NATO er her særlig viktig.

En avgjørende forutsetning for å etablere forpliktende samarbeid med andre land er at disse ser sammenfallende verdi av å alliere seg med Norge.

Se også side 19 og 20

5. Styrket Norden

Norge må inngå i et tett nordisk forsvarssamarbeid.

Forsvaret av Norge får en vesentlig ny dimensjon ved alle nordiske land samlet i NATO. Dermed gis nye muligheter for på flere områder, viktigst i form av operativt samarbeid. Større ansvar vil følge, bl.a. for mottak av allierte forsterkning og forsyninger.

En avgjørende forutsetning er at samarbeidet styrkes både på politisk og militært nivå. Planverk må endres; Norge og Nordens roller i NATO må inn i et nytt forsvarskonsept.

Se også side 18 og 65

6. Styrket bemanning

Norge må styrke Forsvarets bemanning.

Forsvarets akilleshæl er for lav bemanning og stor slitasje på personell, som bl.a. fører til en for høy avgang. Bemanning og kompetanse i store deler av strukturen er langt under forsvarlig nivå, og gjør at forsvarsevnen – og forsvarsplaner – nærmer seg det illusoriske. Forsvaret trenger flere tjenestegjørende i fred, og større ressurser for konflikt og krig.

To avgjørende forutsetninger er mer utdanning for riktig kompetanse, og tjenesteforhold som reduserer avgang. En tredje er høyere inntak av vernepliktige, og en større reserve.

Se også side 45 og 54

7. Styrket beredskap

Norge må styrke sin samlede beredskap.

Forsvarets evne til å løse sitt oppdrag og sine oppgaver avhenger av beskaffenheten når en krise inntreffer: Umiddelbart med reaksjonsevne; utholdenhet når konflikten trekker ut. Begge dimensjoner forutsetter tilstrekkelig beredskap på alle områder, også ikke-militær.

En helt avgjørende forutsetning er forståelse for og prioritering av beredskapslogistikk, med lagerbeholdninger som samsvarer med planverk, og tilstrekkelig oppsetningsgrad. Lagre må være fylte og nær brukerne; just-in-time-prinsippet må forlates.

Se også side 24 og 36

8. Sterk forsvarsvilje

Norge må ha en sterk forsvarsvilje.

Forsvaret må ha en solid forståelse og forankring i folket, for å sikre bred oppslutning om en politisk prioritert styrking av forsvarsevnen. Forsvarsviljen starter ikke med krigen: Viljen til å forsvare friheten begynner med en villet oppbygging av forsvarsevnen i fred, for å forhindre krig. Først ved eventuell krig handler det om befolkningens kampvilje.

En avgjørende forutsetning er at befolkningen generelt og politikerne spesielt forstår nødvendigheten av et sterkt forsvar for å forsvare frihet og demokrati.

Se også side 23

9. Troverdig forsvarsevne

Norge må ha et sterkt nasjonalt forsvar.

Forsvarets hovedfunksjon er å bidra til krisehåndtering og sikre nasjonal handlefrihet som hindrer at Norge trekkes inn i en stormaktkonflikt og ender som en krigsskueplass. Vi må utvikle et forsvar med høy reaksjonsevne og større utholdenhet. Vi må ha større nasjonal tilstedeværelse i nord, med demonstrert vilje og evne til å forsvare norske interesser.

Én avgjørende forutsetning er at Norge investerer vesentlig mer i et militært forsvar. En annen er politisk evne til, med troverdighet, å kommunisere vilje til bruk av militær makt.

10. Samlet motstandsdyktighet

Norge må styrke samfunnets motstandskraft.

Forsvaret er én av flere institusjoner som skal sikre Norge i fredstid, og som selv blir utsatt for hybridangrep i en gråsoner mellom etater, og mellom fred og konflikt. Forsvarsevne handler også om å motstå undergraving av tillitssamfunnet. Derfor må det bygges større forståelse for de skjulte truslene, med forsterket bevissthet og motstandskraft.

To avgjørende forutsetninger er årvåkenhet i alle deler av samfunnet, og en bedre statlig samordning av informasjon og analyse, ledelse og styring på strategisk-politisk nivå.

Se også side 44 og 60

FØRINGER OG FORVENTNINGER

11. Nasjonal forsvarssektor

Norge må ha en effektiv forsvarssektor.

Forsvarssektoren må utnytte sine ressurser på en mest mulig effektiv måte for å skape troverdig forsvarsevne. Sektoren må organiseres for å sette Forsvarssjefen best mulig i stand til å løse sitt oppdrag. FSJ må ha størst mulig kontroll over sine kritiske innsatsfaktorer, og må ha nødvendig kompetanse og kapasitet, militær og sivil, i egne rekker.

Én avgjørende forutsetning er vilje til å (re-)vurdere organiseringen av forsvarssektoren. En annen er å sikre optimal operativ effekt i Forsvaret som organisasjon og styrkestruktur.

Se også side 26

12. Samlet basestruktur

Norge må sikre en tilstrekkelig basekapasitet.

Forsvaret er avhengig av baser, inklusive skyte- og øvingsfelt, over hele landet for å løse sitt oppdrag. Særlig kritisk er tilstrekkelig kapasitet på og beskyttelse av flybaser, med geografisk spredning, men også sivil havnekapasitet for mottak av allierte forsterkninger. Det er derimot ikke sikkerhetspolitisk formålstjenlig med allierte baser i Norge i fredstid.

Et vesentlig forhold for å kunne følge eget og alliert planverk er at det er tilstrekkelig kapasitet i basene; for landoperasjoner, luftoperasjoner og sjøoperasjoner.

Se også side 39

13. Kritisk infrastruktur

Norge må sikre sin kritiske infrastruktur.

Forsvarets operative evne avhenger i avgjørende grad av funksjonerende sivil og militær infrastruktur, framfor alt el-forsyning og digitale nettverk, samt logistikk / forsyningslinjer. Private leverandører er viktige, men Forsvarets egen kapasitet er vesentlig. Totalforsvaret sikrer beredskap, men kan ikke garantere helt avgjørende funksjoner i krig.

En avgjørende forutsetning for å kunne operere er en digital infrastruktur som virker, og som er sikret. Dette stiller krav også til Forsvarets egen kompetanse og kapasitet.

Se også side 33, 39 og 56

14. Egen forsvarsindustri

[Norge må ha nasjonal forsvarsindustri.](#)

Forsvarsindustrien er i praksis en del av norsk forsvarssektor, og vesentlig for nasjonal beredskap og forsvarsevne. Samvirket mellom forsvar, industri og academia må styrkes bl.a. innen innovasjon og eksperimentering, og leverandører av forsvarsmateriell må ha som krav at de bidrar til brukernær oppfølging og utvikling, sammen med Forsvaret.

En avgjørende forutsetning er at industrisamarbeidet videreføres, også gjennom å sikre nasjonal kompetanse og kapasitet for nødvendig egenutvikling og produksjon.

15. Arktisk innovasjon

[Norge må ha nasjonal innovasjonsevne.](#)

Forsvaret har sitt operative tyngdepunkt i Nord-Norge, med stående norske avdelinger som kontinuerlig løser oppdrag i alle domener og hyppig besøkende allierte kapasiteter som trener og øver. Dette helt unike arktiske operasjonsmiljøet har et utappet potensial for sivil-militær innovasjon og eksperimentering, med sammensatt forsvarsverdi.

En avgjørende forutsetning er politisk vilje til å tilrettelegge for påskyndet etablering av et forsvars-industrielt innovasjons- og utviklingsmiljø med direkte tilknytning til tilstedeværende militære avdelinger og anlegg, og stille krav til industrien ved anskaffelser.

[Se også side 41 og 63](#)

16. Nasjonal dronestrategi

[Forsvaret må ha en dronestrategi.](#)

Forsvaret har i flere år brukt ubemannede luftfarkoster (UAV), og skal anskaffe flere slike. Droner har blitt en viktig del av militære systemer, både defensivt og offensivt, både med bæreevne og kampkraft. Ubemannede, og til dels autonome, systemer er aktuelle både i luft, på land og i sjøen, og vil måtte bli en vesentlig viktigere del av vår forsvarsstruktur.

En forutsetning for økonomisk og operativ effekt er at det utarbeides en strategisk plan for utvikling og bruk av droner, også som en del av et nytt forsvarskonsept.

[Se også side 41](#)

17. Sterkere egenevne

[Forsvaret må ha kompetanse og kapasitet.](#)

Forsvaret av Norge avhenger av private leverandører på en rekke områder, også i fredstid, på kommersielle vilkår. Forsvaret må samtidig ha utstrakt kompetanse og betydelig egen kapasitet til å løse dels de samme, og dels tilstøtende funksjoner. Bortsetting av kritiske tjenester må hele tiden vurderes kritisk ut fra operative utfordringer – krigens krav.

En avgjørende forutsetning er at de valgte løsninger kan brukes og vil virke i en tiltagende konflikt; i krig – og over tid. Til dette hører at sivilt personell faktisk kan utkommanderes.

[Se også side 36 og 58](#)

18. Realistisk situasjonsbilde

[Norske beslutningstakere må kjenne realitetene.](#)

Forsvaret må bygges på basis av den strukturen som finnes. For å få full effekt ut av ressursene som er, blir og skal investeres, må imidlertid et realistisk, faktisk situasjonsbilde legges til grunn for videre planlegging og iverksetting. For å framskaffe dette bildet må åpenhet og ærlighet til for å sikre en nødvendig erkjennelse av reelle mangler.

En forutsetning for å sikre beslutningstakere og offentlighet et realistisk situasjonsbilde er en militær og politisk ledelse som gjennom åpenhet og ærlighet har troverdighet.

[Se også side 43](#)

19. Fornytt forsvarskonsept

Norge må ha et nasjonalt forsvarskonsept.

Forsvaret må utvikles i tråd med forsvarspolitisk prioritering og fagmilitære vurderinger. Grunnlaget for en klok, målrettet innretting forutsetter et førende forsvarskonsept. Dette må gi tydelig retning for en fornuftig, ressurseffektiv forsvarsutvikling tuftet på nasjonale sikkerhetspolitiske mål, og være tilpasset realitetene i omgivelsene.

En avgjørende forutsetning er at det finnes et klart, samlet forsvarskonsept som legger rammene for utviklingen av hele forsvarssektoren, med sikte på størst mulig forsvarsevne.

Se også side 23, 50 og 68

20. Nødvendig finansiering

Norge må ha vilje til å finansiere sikkerhet.

Forsvaret må aldri bli en budsjettmessig salderingspost. Landets suverenitet og sikkerhet kan aldri være gjenstand for politiske kompromisser. Effektivisering kan ikke løse etterslep og hull, og reformer kan ikke lenger være økonomidrevne. Mest realistisk må det ekstraordinære finansieringsmekanismer til få å nå forsvarlig forsvarsevnenivå.

En åpenbar forutsetning for å fastsette et nødvendig, minimum finansieringsnivå er å klargjøre oppdrag og ambisjon, for så å etablere et realistisk bilde av nåsituasjonen vs. erkjent faktisk behov, med et tydelig, retningsgivende forsvarskonsept.

Se også side 49

Vi må, sammen med alliansemedlemskap og annet flernasjonalt forsvarssamarbeid, ha en egen, nasjonal militær evne til å føre en selvstendig nasjonal politikk for å ivareta norske interesser. Disse må være tuftet på egne politiske prioriteringer og beslutninger. Dette forutsetter et vesentlig styrket forsvar som politisk redskap, for å håndtere kriser, sikre norsk handlefrihet – og forhindre krig i nordområdene og Norge.

Våre seks overordnede forsvarspolitiske feilslutninger fra nyere politisk historie:

1. Troen på dyp fred

Norge gikk i fredsfella etter Den kalde krigen.

Det var en feilslutning å bygge ned Forsvaret i det omfanget som skjedde, fra det tidlige 1990-tall. Forsvaret måtte restruktureres ut fra nødvendig modernisering, og ikke basert på en oppfatning av at krigsfaren forsvant med Den kalde krigen.

Lærdommen er at Norge må holde seg med et sterkt nasjonalt forsvar i kontinuerlig, naturlig og nødvendig endring, uavhengig av skiftende sikkerhetspolitiske konjunkturer.

2. Overforbruk av styrkene

Norge har overforbrukt et underdimensjonert forsvar.

Det var et politisk feilsteg å endre innrettingen av store deler av Forsvaret på 2000-tallet, for deltakelse i internasjonale operasjoner, uten samtidig styrking av strukturen. Styrkene ble overforbrukt og personellet utslitt ute, og Norge ble mer avhengig av allierte hjemme.

Lærdommen er at Norge først og fremst må prioritere egne (og allierte) interesser i eget nærområde, men delta ute etter en evne som må styrkes gjennom større kapasitet.

3. Avvikling av baser

Norge har avhendet baser som vi fortsatt har bruk for.

Det var en politisk feilslutning å nedlegge og avhende viktige militære anlegg i en fredstid vi ikke kan være trygge på vil vare. Til feilskrittene, i nyeste tid, hører avhending av Olavsvern og Åsegarden, avviklinga på Andøya og nedlegginga av Kjevik.

Lærdommen er at Norge må tenke konjunkturuavhengig i forhold til trusler og behov, og alltid sørge for tilstrekkelig beredskap og kapasitet, for rask opptrapping når nødvendig.

4. Ignorering av fagråd

Stortinget ville ikke følge Forsvarssjefens råd.

Det var en politisk fallitterklæring å ikke erkjenne Norges behov for styrket nasjonal forsvarsevne, slik FSJ anbefalte med sitt strukturalternativ A i 2019. Dermed ble vår militære troverdighet svekket og avhengigheten av allierte forsterket.

Lærdommen er at norske beslutningstakere må erkjenne den risiko de tar på landets vegne ved ikke å følge de nøkterne, militærfaglige råd som gis av Forsvarssjefen.

5. Økonomidrevet utvikling

Økonomiske rammer, ikke reelle behov, har vært styrende.

Det har vært en flersidig feilvurdering når flere omstillinger har vært drevet av krav om innsparing og gevinstrealisering, ikke styrking av forsvarsevnen. Innsparinger er ikke dokumentert, og reformene har svekket fundamentet for framtidig forsvarsevne.

Lærdommen er at norske beslutningstakere må sette forsvarsevne først, sette seg inn i hva den krever, og om nødvendig sette ned foten for dårlig gjennomtenkte reformer.

6. Mangelfull samordning

Bemannings- og støtteapparat bygges ned parallelt med at nye systemer fases inn.

Det er en alvorlig feilslutning når støtteapparat bygges ned parallelt med at nye systemer fases inn. Materiellanskaffelse forutsetter utdanning av personell og utbygging av basene – for å unngå lange perioder med underutnytting av kapasitetene og hull i operativ evne.

Lærdommen er at Norge må investere i forutsetningene for full operativ effekt samtidig som materiellet mottas, med nødvendig kapasitet og kompetanse i hele organisasjonen.

DEL II: FORSVARSPILARENE

Vi må bygge tillit og troverdighet ved tilstedeværelse der det trengs

Norsk forsvarspolitik må bygge på et bunnsolid fundament og holdes oppe av noen stødige pilarer. Forsvaret må ha og skape *tillit*, med *troverdighet* og *tilstedeværelse*.

Den høye graden av tillit – mellom mennesker, og mellom innbyggere og myndigheter – er en uvurderlig styrke ved vårt samfunn. Tillit er en avgjørende del av vår beredskap, vårt forsvarsværk mot polariserende, antidemokratiske krefter, utenfor og innenfor eget land. Tilliten til samfunnets fremste maktmidler, Politiet og Forsvaret, er avgjørende i krisetider. Tilliten til, oppslutningen om og støtten til Forsvaret vil være utslagsgivende i krig.

Vi må støtte opp om og forsterke de tre bærende politiske og forsvarspolitiske pilarene:

TROVERDIGHET:

Forsvaret, og evnen og viljen til å forsvare Norge, må til enhver tid være troverdig. Forsvarsevnen og forsvarsviljen må ha tung troverdighet innad egen befolkning, overfor våre allierte og utad mot våre mulige motstandere.

Forsvarsevnen, evnen til å forsvare Norge i hele konfliktspekteret og til enhver tid, har ikke vært troverdig etter Den kalde krigen. Strukturen ble bygd for mye ned, og den er bygd for lite opp igjen. Kvaliteten på dagens forsvar er god, men det skorter på kvantitet – og på beredskap for utholdenhet. Politisk motvilje mot å investere i et sterkere forsvar har ført til at forsvarsevnen er for svak, for lite troverdig. Altså har vi heller ikke en troverdig forsvarsvilje; en vilje til å finansiere et forsvarlig forsvar.

Forsvarspolitikken, ikke minst det siste tiåret, har i alt for stor grad dreid i retning av, og endt opp med, større avhengighet av allierte. Forsvarsutviklingen har i hovedsak vært økonomisk, og ikke faglig drevet. Det har ikke vært politisk vilje til å finansiere hva Forsvarssjefen har definert som nødvendig nasjonal forsvarsevne. Dermed er troverdigheten til en selvstendig norsk forsvarsevne svekket, med den risiko det innebærer.

Vi legger til grunn at Forsvaret må styrkes vesentlig for å ha nødvendig troverdighet, og for å opprettholde høy tillit i befolkninga; for å ha tyngde overfor allierte, og for å avskrekke og berolige Russland.

TILSTEDEVÆRELSE:

Forsvaret må demonstrere sin evne, og samfunnets vilje, ved aktiv tilstedeværelse. Forsvarets troverdighet demonstreres gjennom å løse løpende fredstidsoppdrag og ved deltakelse i små og store, nasjonale og allierte, øvelser.

Forsvarets tilstedeværelse i prioriterte områder gjelder beredskap og reaksjonsevne, avskrekking og beroligelse, evne og vilje – og dermed: Troverdigheten til vår nasjonale militærmakt. Tilstedeværelse i seg selv viser vilje til å forsvare norske interesser, norsk territorium og nasjonal handlefrihet. Oppdragsløsning demonstrerer egen vilje og evne. Øvelser demonstrerer samtidig allierte vilje, evne og styrke – til troverdig forsterkning i forsvar av Norge.

Forsvaret bør og kan være til stede over hele landet, særlig gjennom Heimevernet. Strategiske tyngdepunkter må ha større – fast og/eller tidvis – tilstedeværelse og aktivitet, særlig av vårt eget forsvar, dernest av og med allierte. Det gjelder mest av alt den nordligste del av landet, spesielt Finnmark og havområdene i nord, samt deler av kysten; det siste bl.a. for mottak av allierte forsterkninger.

Norsk militær tilstedeværelse i nord, og i alle domener, må forsterkes for å demonstrere småstaten Norges troverdige vilje til å sikre kontroll over eget territorium. Vi må unngå at stormaktene finner det nødvendig å ta kontroll, og derved redusere norsk handlefrihet. Militær – og sivil – tilstedeværelse er vesentlig for at Norge kan gjenopprette en buffer-funksjon i balansen mellom rivaliserende stormakter i nordområdene.

Norsk militært nærvær også mot grensa i øst er legitim, og kan med sin forutsigbarhet og etablerte rutiner bidra til beroligelse og redusere faren for opptrapping og motreaksjoner. Større utenlandsk tilstedeværelse i norsk territorium og i nordområdene ellers vil mest sannsynlig føre til økt spenning, som kan medføre mindre sikkerhet for Norge.

Vi legger til grunn at Forsvaret må ha større tilstedeværelse og aktivitet særlig i nord, også for å demonstrere tillitsvekkende troverdighet. Norsk tilstedeværelse må ha til hensikt å høyne nasjonal beredskap og redusere regional spenning.

TILLIT:

Forsvaret må ha tillit i befolkninga – og samfunnet må ha tillit til Forsvarets evne.

Forsvarets tillit i folket avhenger både av en troverdig evne til å løse sine oppdrag, og til å forsvare landet og beskytte befolkninga, men er også betinget av egen opptreden.

Forsvaret skårer høyt innbyggerundersøkelser, der mellom 66 og 69 prosent av de spurte de siste tre år (2020–2022) har et godt inntrykk av Forsvaret. Det er høyere enn noen gang siden målingene startet i 2011. Omtalen i media varierer sterkt. Negativ omtale skyldes vesentlig interne forhold i Forsvaret, som kan utnyttes til å angripe og svekke tilliten. Evnen til god styring og klok opptreden er og blir viktig for den nødvendige tilliten.

Myndighetene må bidra til å bygge tilliten, både innad i egen befolkning og hos allierte. Underfinansiering som svekker troverdigheten undergraver til sjuende og sist tilliten. Dét gjør også mangelfull politisk åpenhet om realitetene i Forsvaret. Uten ærlig erkjennelse av åpenbare mangler tilsløres det politiske ansvaret. Det bidrar direkte til å svekke troverdigheten og indirekte til å redusere tilliten til at Forsvaret vil virke når det virkelig røyner på.

Vi legger til grunn at Forsvaret er avhengig av tillit i befolkninga, som en forutsetning for forsvarsvilje i fred, krise og krig. Tilliten i samfunnet, og til Forsvaret, er samtidig et åpenbart angrepsmål for hybride angrep. Og: Forsvarets ansatte må gis tillit fra samfunnet!

Disse pilarene står på et fundament som ikke må forvitte: Forsvarets forankring i folket. Den handler om verneplikten som instrument, men også om den tilliten som forutsetter større ærlighet og erkjennelse av utfordringer, og troverdigheten som fordrer en tydelig styrking av strukturen. Dette forutsetter forståelse for hva som står på spill, og hva det koster å forsvare frihet og demokrati. Og dermed: Hvilken risiko det innebærer ikke å investere i et troverdig og tillitsvekkende nasjonalt forvar.

DEL III: GEOPOLITIKKEN

Fire geopolitiske realiteter – og føringer for Forsvaret

Norsk forsvarspolitik må ta utgangspunkt i *geopolitiske konstanter* som førende ramme: Vår geografi, vår størrelse og vår plassering i de strategisk Nordområdene.

Geopolitisk og -strategisk virkelighet er dimensjonerende for sikkerhetspolitikken. Det gjelder ikke minst en småstat som Norge. Vi ligger geografisk mellom de to sikkerhetspolitiske antagonistiske stormaktene Russland og USA. Vi er alliert med USA og nabo med Russland, og har lite uoppgjort med Russland som nabo. Og lenger øst ligger Kina. Stormaktene ivaretar alltid egne interesser. Småstater er prisgitt sikkerhetspolitiske omgivelser.

Norges beliggenhet i et sikkerhetspolitisk spenningsfelt gjør oss utsatt i rivalisering mellom stormaktene, også i en konflikt som ikke direkte berører oss. Norsk sikkerhetspolitikk må ta utgangspunkt i geopolitiske realiteter; vesentlig at småstaten Norge er en kyststat vendt vestover med en stormaktnabo østover – i det arktiske nord. Geopolitikk er også i høy grad en faktor i russisk politikk, så vel som i hele Europa og for USA – i hele verden.

Vi legger fire geopolitiske realiteter til grunn for vår tilnærming til norsk sikkerhets- og forsvarspolitik, og dermed for utviklingen og innrettingen av Forsvaret:

SMÅSTAT:

Norge er en småstat i et strategisk område. Sikkerhets- og forsvarspolitik innebærer det at vi må forholde oss til begge stormakter; vår store nabo i øst og vår sterke allierte i vest. Vi må sette Norges egne interesser fremst, og praktisere en politisk balansegang mellom stormaktene, der hovedformålet er å sikre nasjonal, politisk suverenitet og handlefrihet, særlig når krise og krig er under oppseiling.

Den sikkerhetspolitiske situasjon i våre strategiske nærområder, særlig nordområdene, endrer seg over tid, og kan endre seg raskt. Norges militære forsvar, vår forsvarsevne, kan ikke kontinuerlig tilpasse seg en fluktuerende sikkerhetspolitisk utvikling og stadig justert trusselbilde. Tvert imot må forsvarspolitikken legge småstatens realiteter – og våre egne, nasjonale interesser – til grunn for utviklingen av en konjunkturuavhengig, men fleksibel og skalerbar forsvarsstruktur.

Vi legger til grunn at Norge er en småstat mellom to rivaliserende stormakter i ett av verdens mest strategiske og sikkerhetspolitiske omstridte områder. Norge må sikre sine egne interesser og sin nasjonale handlefrihet ved politisk balansering og militær evne.

NABOSTAT:

Norge er en nabostat til en global stormakt. Sikkerhets- og forsvarspolitik innebærer det at vi alltid må forholde oss til vår nabo Russland som stormakt, en stat som i overskuelig framtid vil stå i et sterkt sikkerhetspolitisk motsetningsforhold til vår viktigste allierte, USA.

Den rådende situasjon etter Russlands annekasjon av Krim i 2014 og forsterket etter landets fullskala overfall på Ukraina i 2022, minner om at også Norge er en nabostat til Russland. Naboskapet i et spenningsfylt nord tilsier at Norge må ha en nordområdepolitikk som

balanserer flere hensyn, inklusive forholdet til naboen i øst og allierte i vest – og samtidig hensyntar felles norsk-russiske interesser, bl.a. felles interesse av stabilitet og forvaltning i nord. Norge må forberede oppbyggingen av en ny normaltilstand i nabolaget i nord.

Vi legger til grunn at Norge er og vil forbli en nabostat til stormakten Russland, som står i et tiltagende motsetningsforhold til det vestlige verdifelleskap. Samtidig har Norge og Russland felles interesser i nordområdene, og Norge må sette egne og allierte interesser fremst.

[Se også side 19](#)

KYSTSTAT:

Norge er en kyststat med et stort havområde. Sikkerhets- og forsvarspolitisk innebærer det at vi alltid må ha et maritimt og nordatlantisk fokus. Samtidig må vi forsterke en ofte undervurdert betydning av kysten som en vital sikkerhetssone og et stridsdomene. Kystens betydning henger sammen med bosetting og verdiskaping. I forsvarspolitisk sammenheng er kontroll med kysten mest et spørsmål om sårbarhet ikke minst for hybride angrep, og som en forutsetning for mottak av allierte styrker.

Kysten må kunne forsvares fra alle domener, men er sårbart i et underfinansiert forsvar. Kystforsvarsevnen er snarere svekket enn styrket de seneste år, mens Russland synes å forsterke sin interesse for norskekysten, og utvikler sin marine til å bli mer kystnær. Både land- og sjøstridskrefter, støttet av luftstyrker, kan og må forsvare kysten, men de er hver for seg og i sum for små. Norge trenger et sterkere spesialisert forsvar av kysten.

Vi legger til grunn at Norge er avhengig av kontroll med kysten for å sikre mottak av allierte styrker – og for å hindre russiske hybridangrep, inklusive landsetting. Norge har særskilte fortrinn i forsvar av egen kyst, og et særlig ansvar for å styrke kystforsvaret.

[Se også side 61](#)

ARKTISK STAT:

Norge er en arktisk stat i et spent område. Sikkerhets- og forsvarspolitisk innebærer det at vi som småstat i det strategisk viktige Arktis er utsatt ved en konflikt mellom større stater. Det flernasjonale samarbeidet i Arktis blir utfordret av sikkerhetspolitiske motsetninger og militær oppbygging både i øst og vest. Russland har bygd opp sine arktiske kapabiliteter; NATO og USA har økt oppmerksomheten omkring Arktis; det samme gjør Kina.

Kontroll over arktiske farvann nord for Norge er av største strategiske betydning for stormaktene. Alliert kontroll var avgjørende under andre verdenskrig, og var vesentlig også i Den kalde krigen. Deretter ble Arktis et lavspenningsområde. Geografien tilsier at Norge er NATOs frontlinjestat i nordområdene. Det er i Norges klare interesse at spenningen i Arktis holdes på lavest mulig nivå.

Vi legger til grunn at Norge er en arktisk stat og Alliansen frontlinjestat i et Arktis med tiltagende spenningsnivå. Det er i Norges, NATOs – og Russlands – interesse at Norge bidrar til stabiliserende tilstedeværelse lengst nord.

Disse realitetene må danne en overordnet utenriks- og sikkerhetspolitisk ramme for den forsvarspolitiske og faktiske innrettingen av det norske forsvaret også i kommende år. Disse realitetene må kobles til de tre pilarene troverdighet, tilstedeværelse og tillit. Sammen må de danne et fundament også for et revidert forsvarskonsept.

DEL IV: SIKKERHETSPOLITIKKEN

Fem sikkerhetspolitiske faktorer – og grunnlag for politiske veivalg

Norsk sikkerhetspolitikk bygger på globalt samarbeid, internasjonal rettsorden og nordatlantisk alliansebygging: Medlemskap i NATO; forsvarssamarbeid med allierte.

Vi har, som fagforbund i forsvarssektoren, ikke kapasitet til å utføre sikkerhetspolitiske analyser på selvstendig grunnlag. Vi bygger på overordnede trusselvurderinger fra våre nasjonale myndigheter og sikkerhetspolitiske vurderinger også fra akademiske miljø.

Det grunnlaget vi tar inn i dette innspillet er ikke tematisk komplett. Vi har bl.a. ikke inkludert klima-, natur- og ressurskrisene som alle har sikkerhetspolitiske aspekt. Vi tar ikke direkte inn økonomisk avglobalisering og politisk polarisering, med til dels svært urovekkende tendenser i retning av økt nasjonalisme og sjåvinisme, og svekket tillit mellom stat og folk i flere land, også i Europa. Også dette har relevans for Norges sikkerhet.

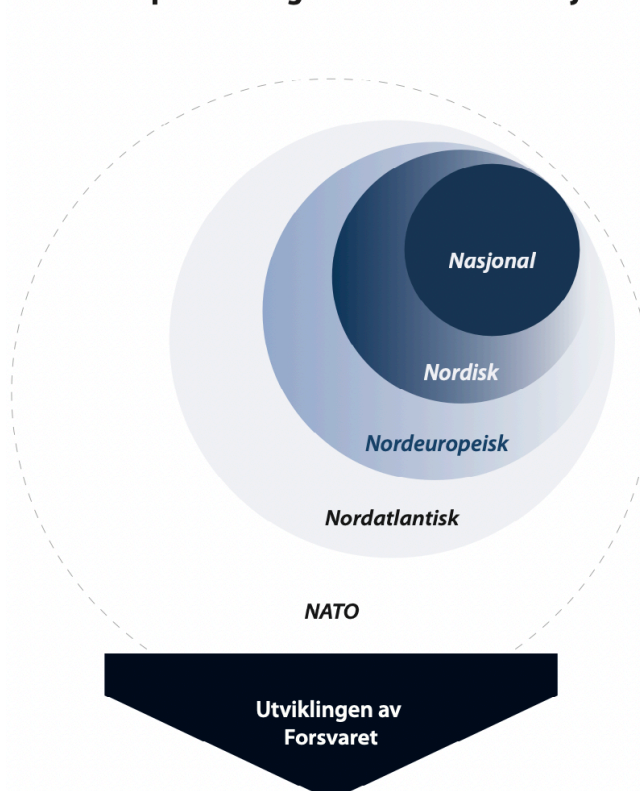
Vi konsentrerer oss om Norges nærområder, med vekt på den økte spenningen mellom stormaktene USA og Russland, ikke den tiltagende konfrontasjonslinjen mellom supermaktene USA og Kina, selv om den også vil ha indirekte innvirkning i vår del av verden.

Vi legger fem sikkerhetspolitiske forhold til grunn for vår tilnærming til norsk forsvarspolitik og den framtidige forsterking og innrettingen av Forsvaret:

NORDOMRÅDENE:

Norge er en nøkkelstat i de strategiske nordområdene. Sikkerhets- og forsvarspolitisk innebærer det at vi må konsentrere mye av vår forsvarspolitisk kraft og militære evne mot dette området. Ulike land, også våre allierte, har ulike interesser her. Norge må være tydelig på sine egne, nasjonale interesser.

Forsvarspolitiske og -strukturelle dimensjoner



Nordområdenes sikkerhets- og forsvarspolitiske betydning er sammensatt. Vi er i denne sammenheng mest opptatt av at norsk politikk – og norsk militær tilstedeværelse – må bidra til lav spenning i det høye nord. Norge kan og bør søke å ta en rolle som buffer mellom de to stormaktene, ved – igjen – å være en god nabo mot øst og en god alliert i vest. Dette forutsetter et styrket nasjonalt forsvar, og et forsterket nordisk samarbeid i nord.

Med vår geostrategiske plassering mellom stormaktene i nordområdene, og vår geografiske nærhet til Russlands strategiske våpen på Kola, er det i norsk interesse at vi spiller en fornyet og forsterket rolle i å reetablere en lavspenningstilstand her. Norsk militært nærvær i nordøst er mer legitimt og mindre provoserende enn allierte staters. Andre staters nærvær i Arktis vil kunne øke spenningen og reduserer norsk handlefrihet.

Russland vil kunne legge politisk press på Norge, og teste vår sikkerhetspolitikk, inklusive troverdigheten til forsvarspolitikken og viljen til å sette inn militærmakt i en konfliktsituasjon. Dette kan skje på mange måter, og mange steder, i prinsippet hvor som helst i landet. Ikke minst usannsynlig – og krevende – vil et press mot Svalbard være, med flere dilemmaer, der Norge ikke kan påkalle NATO eller der alle allierte ikke nødvendigvis deler norsk syn.

Vi forventer at Norge fastholder og forsterker sin nordområdepolitikk, med vekt på sikkerhet og lavspenning, og nødvendig samarbeid om felles nasjonale, regionale og internasjonale interesser bl.a. knyttet til havrett og forvaltning, søk og redning.

➔ *Vi forventer at Forsvarskommisjonen analyserer sikkerhetssituasjon i nordområdene, med alliertes og andre aktørers interesser, og mulige interessekonflikter og spenningsfelt som kan forventes å skape særlige utfordringer, og som gir føringer for forsvarsutviklingen.*

NORDEN:

Norge er en nordisk stat i et geostrategisk viktig Norden. Et samlet Norden i NATO vil innebære et helt annet alliert tyngdepunkt i nord, med vide sikkerhets- og forsvarspolitiske konsekvenser, herunder vesentlig endrede forutsetninger for Norges forsvar i nordområdene. Den nye, nordiske NATO-konstellasjonen vil ha en betydelig militær evne, ikke minst i form av luftmakt, men også i det landmilitære domenet, med nye muligheter bl.a. for å samle styrker i større forband.

Under den kalde krigen var Norge nordflanken i NATO. Senere er Norge blitt «NATO i nord». Ved finsk og svensk tilslutning til NATO vil Norge fortsatt være «NATO lengst nord» i Europa – som den allierte arktiske frontlinjestaten ved en framtidig konflikt. Dette vil ikke være noen vesentlig endring i forhold til de seneste år når det gjelder nasjonale interesser eller allierte forpliktelser i nordområdene; eller våre sikkerhetspolitiske og forsvarsoperative utfordringer. Hva som derimot endres er at vi kan påkalle militær støtte fra Finland og Sverige. Samtidig må vi være beredt til å stille med militære styrker der, som del av det kollektive forsvaret. Sterkere militær samordning og samtrening er her både en mulighet og forutsetning.

Norge vil på Nordkalotten fortsatt ha sitt fremste fokus nord- og nordøstover, mens Sverige og Finland vil ha sitt primærfokus øst- og sørøstover.

En særlig viktig konsekvens er at Norge må være i stand til å ta imot langt større allierte forsterkninger og forsyninger i en konflikt, som transittland til Sverige og Finland.

[Se utdyping på side 65](#)

Vi forventer at Norge etablerer et tett forsvarspolitisk samarbeid og operativt samvirke mellom de nordiske land, og at Norge er en pådriver for tettere integrasjon mellom særlig det norske, svenske og finske forsvaret, som en samordnet regional blokk i NATO.

➔ *Vi forventer at Forsvarskommisjonen presenterer en helhetlig tilnærming til og vurdering av sannsynlige muligheter og utfordringer knyttet til et evt. samlet Norden i NATO, og hva det kan bety for vår sikkerhet og Forsvarets rolle i nordområdene og på den skandinaviske halvøy.*

NABOLAGET:

Norge er en stat på Nordkalotten, med Russland som nabo. Sikkerhets- og forsvarspolitisk innebærer det at vi som NATO-medlem alltid må forholde oss både til Alliansen og sentrale allierte i vest og – også som småstat – til vår stormaktnabo i øst. Et samlet Norden i NATO blir her en tilleggsdimensjon. Norge må ivareta sine nasjonale interesser overfor Russland, avveid mot allianseinteressene.

Til vårt sikkerhetspolitiske nabolag hører også andre land som grenser til Nord-Atlanteren eller har strategiske – politiske, økonomiske og militære – interesser her, og øvrige nordiske land.

Sikkerhets- og forsvarspolitisk vil forholdet til Russland trolig overskygge andre forhold i nord, i overskuelig framtid, selv om også andre stater har interesser, og vil gjøre dem gjeldende i et strategisk viktig og ressursrikt område. For innretning og utvikling av Forsvaret er likevel forholdet til Russland og NATO-medlemskapet avgjørende. Selv om Norge og Russland i utgangspunktet ikke har noe av betydning uoppgjort som nabostater, og Norge ikke har noe uoppgjort med det russiske folk, har den politiske utviklingen siden 2014, og enda mer etter overfallet på Ukraina i 2022, bidratt til en nytt, anspent og uforutsigbart naboskap.

Det må være Norges prinsipale interesse å, så langt mulig, bidra til lavspenning i nord. Praktiseringen av vår sikkerhetspolitikk, spesielt bruken av militære midler – nasjonalt og som NATO-medlem – er fortsatt vesentlig. Vi må opprettholde høy nasjonal tilstedeværelse lengst nord, og bidra til kontroll i egne og tilstøtende områder. For å forebygge økt spenning og mulig misforståelser med militær eskalering som følge, må Norge så langt mulig ha som ambisjon å løse også allierte fredstidsoppdrag i nordøst. Norsk tilstedeværelse og aktivitet er del av en etablert normaltilstand, med gjenkjennbare mønstre og etablerte prosedyrer; med en fingerspitzgefühl som er både betryggende og beroligende.

Vi forventer at Norge opprettholder et langsiktig, strategisk og praktisk perspektiv på et nødvendig samkvem og samarbeid på Nordkalotten, i en ny framtidig normalsituasjon.

➔ *Vi forventer at Forsvarskommisjonen vurderer Norges nasjonale interesser i nord, og avledet fra dette, betydning av egen militære tilstedeværelse i og ved våre nærområder her, samt hvilke føringer dette gir for innretningen av norsk militærmakt.*

NORD-ATLANTEREN:

Norge er en nordatlantisk kyststat med vestvendte allianseforhold og et maritimt tyngdepunkt. Vi er i utstrakt grad en havnasjon, der Nord-Atlanteren er av særlig viktig økonomisk, politisk og militær betydning. Sikkerhets- og forsvarspolitisk er vi avhengig av åpne seilingsleder for å motta forsterkninger; og at vi kan sikre egen kyst for handlefrihet – og mottak. Vi vil aldri ha full kontroll over egne havområder, men vi må ha oversikt.

Selv om Norge får en annen og større strategisk dybde i et bakland med Sverige og Finland som medlemmer av NATO, forblir Norge en vesentlig maritim, atlanterhavsvent stat, både politisk og økonomisk, sivilt og militært. Sikkerhetspolitisk består den nordatlantiske dimensjonen først og fremst av disse tre forholdene: Området mellom Svalbard og Finnmark (Bjørnegapet), derunder norske farvann, er strategisk sensitiv i en stormaktkonflikt mellom Russland og USA, der Russland ønsker fortsatt å kunne seile særlig sine strategiske ubåter fra basene på Kola ut i Norskehavet og Nord-Atlanteren.

Ferdselsåren Nord-Atlanteren, inn mot norskekysten og norske havner, er avgjørende for å framføre allierte forsyninger til Norge, og via Norge til Sverige og Finland i krise og krig. Tre områder skiller seg ut pga. viderebefordring østover: Ofoten, Trøndelag og Sørøstlandet.



Norskekysten og havområdene utenfor har svært stor økonomisk verdi: for transport og for utnyttning av kjente – og muligheter for utvinning av framtidige – naturressurser på havbunnen. Infrastruktur over havoverflaten (plattformer og turbiner) og under (rørledninger, gasskabler og fiberkabler) er også av umåtelig stor verdi, og helt kritisk for vesentlige samfunnsfunksjoner – og sårbare for angrep eller sabotasje.

Dette maritime tyngdepunktet, inklusive bosetting og verdiskaping ved kysten, innebærer at det maritime domenet er vesentlig i en sikkerhetspolitisk analyse, i innretningen av forsvarspolitikken og utviklingen av Forsvarets evne til å beskytte disse områdene og interessene. Til det trengs både med sjøstridskrefter og andre innsatsfaktorer.

Det må også betenkes hvilke stater som har hvilke interesser i disse havområdene, deriblant et Kina med store globale ambisjoner og vesteuropeiske stater med respektive begrunnelser for overvåking og tilstedeværelse i de nordlige og nordatlantiske farvannene.

Vi forventer at Norge som havnasjon, kyststat og maritim stormakt prioriterer å sikre sine interesser i det maritime domenet, og sikrer evne til tilstrekkelig sjøkontroll og -nektelse både for å forsvare nasjonale interesser og sikre alliert mottak over Nord-Atlanteren.

➡ *Vi forventer at Forsvarskommisjonen ser på betydningen av Nord-Atlanteren ut fra flere forhold, også ut over egen suverenitet, herunder nasjonal og alliert overvåking, og forsyninger til allierte østover, samt følger av en evt. amerikansk prioritering av Øst-Asia framfor Nord-Europa.*

NATO:

Norge er en av grunnleggerne av NATO. Sikkerhets- og forsvarspolitisk er NATO-medlemskapet en grunnpilar med både forpliktelser og garantier. Norge forventer bistand, samtidig som den ikke er garantert, og vi må være forberedt på selv å stille opp – nå også i hele Norden. Den skandinaviske halvøy får en langt NATO-grense mot Russland. Samtidig vil Norge fortsatt være frontlinjestaten mot Barentshavet og Bjørnegapet: 'NATO lengst nord'.

Norge står i en særstilling i NATO ved at vi er grenselandet og frontlinjestaten mot Russland også i det maritime domenet. Selv i en sikkerhetspolitisk normalsituasjon vil NATOs mange medlemsland ha svært ulike geopolitiske interesser, utfordringer og prioriteringer. Det skal ikke tas for gitt at NATO som sådan evner å forsterke Norge med større styrker, og enda mindre at det kan skje raskt. Derfor er Norge i tillegg avhengig av bi- eller trilaterale avtaler innenfor, men uavhengig av, NATO, eksempelvis – og spesielt – med USA og UK.

Norge har påtatt seg en solidarisk forpliktelse gjennom NATO-medlemskapet, samtidig som det er åpenbart at Norge har og kan spille en spesielt viktig rolle – ut fra både nasjonale og allierte interesser – i de potensielt spenningsfylte nordområdene, samt i Nord-Atlanteren og inn til kysten. Disponeringen av Norges alltid begrensede militære ressurser må ses opp mot nasjonale behov og kollektive forpliktelser, inklusive styrkebidrag til NATO-operasjoner i alle domener.

Vi forventer at Norge spiller en tydelig rolle i den videre utvikling av NATO, og for å styrke NATOs vektlegging av nordområdene og Nord-Atlanteren som et strategisk viktig område, samtidig med at avhengigheten av NATO-konsensus balanseres med bilaterale avtaler.

➡ *Vi forventer at Forsvarskommisjonen vurderer en balanse mellom mulig støtte fra NATO som allianse vs. enkeltstående allierte, og grupper av allierte, og ser på mulige følger av et samlet Norden i NATO.*

Disse forholdene må være sentrale i Forsvarskommisjonens vurdering av den strategiske funksjonen til og langsiktige utviklingen av Forsvaret. Sammen med de tre bærende pilarene troverdighet, tilstedeværelse og tillit, og geopolitiske realitetene, må disse sikkerhetspolitiske faktorene gi retning for forsvarspolitiske valg som gir føringer for framtidens forsvar.

DEL V: FORSVARSPOLITIKKEN

Fem forsvarspolitiske føringer – fundamentet for forsvarsevne

Norsk forvarsutvikling må ta utgangspunkt i en bredt forankret forsvarspolitikk, og det må finnes et solid forsvarskonsept for å treffe viktige valg og sikre samlet effekt.

Forsvarskommisjonen er – høyst overraskende – ikke gitt i mandat å vurdere behovet for eller innholdet i gjeldende forsvarskonsept. Den har derimot ‘forsvar av Norge’ som bred tilnærming, inklusive hva som skal forsvares.

Vi mener det er maktpåliggende at kommisjonen tar opp flere fundamentale forhold som må diskuteres og avklares for å kunne forsvare norske interesser. Disse er samtidig helt sentrale for overhodet å bygge forsvarsvilje – og skape forsvarsevne.

Forsvarspolitikken følger lange linjer, men kan ikke ligge fast i omskiftelige tider. Basert på sikkerhetspolitiske analyser og konklusjoner forventes at kommisjonen vurderer grunnlaget for og den overordnede innretting på forsvarspolitikken, som dernest blir et utgangspunkt for å vurdere rammer for framtidig forsvarsstruktur; politisk og økonomisk, organisatorisk og funksjonelt.

Vi har satt opp fem føringer for forsvarspolitikken, inklusive et tydeliggjort rasjonale:

FORMÅLET:

Hvorfor har vi et militært forsvar?

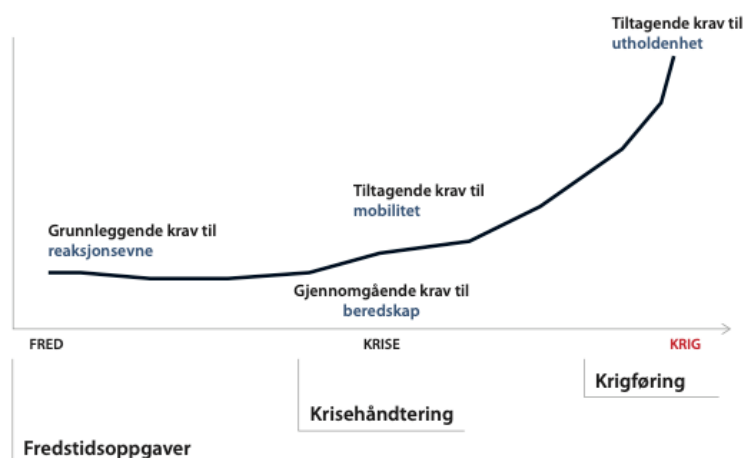
Er dagens oppdrag tilstrekkelig?

Norge trenger et militært forsvar, og et totalforsvar, men det er alltid behov for å ta en runde på begrunnelsen, som grunnlag for innrettingen. Dette er høyst nødvendig i forsvarsdebatten; for felles forståelse, og for helt nødvendig forankring i folket.

Det er hensiktsmessig å skille mellom Forsvarets overordnede oppdrag og de mer spesifikke oppgavene.

Forenklet er oppdraget å forsvare våre verdier: politiske (demokratiet), juridiske (rettsstaten) og økonomiske (ressursene, osv.). Interessene skal forsvares; primært hjemme, indirekte ute. Det er nødvendig å understrekes at Forsvaret framfor alt skal forsvare norsk *territorium*, norsk *suverenitet*, og dermed: politisk handlefrihet.

Et fleksibelt og skalerbart forsvar Forsvarets operative oppgaver i fred, krise, krig



Figuren illustrerer at Forsvaret har oppgaver i hele konfliktspekteret, med tilhørende operasjonelle krav.

Forsvarets oppdrag er etter vårt syn framfor alt å ivareta et tidløst ansvar for å sikre nasjonenes suverenitet – politisk, territorielt og digitalt.

Det må til enhver tid ha tilstrekkelig operativ evne til å løse sine oppgaver. Til disse hører særlig evne til konflikthåndtering, for å forhindre krig.

Vi mener at det er behov for en bedre basisforståelse for – også gjennom en diskusjon og fortelling om – Forsvarets og militærmaktens samfunnsfunksjon. Forsvarets oppgaver er dels generiske, men ikke statiske, og forsvarspolitiske veivalg vil kunne endre på dem.

➔ Vi vil utfordre Forsvarskommisjonen til å se bredt på formålet med å holde seg med hvilken type militærmakt, og hvilke oppgaver Forsvaret må forutsettes å kunne løse i framtida, samt hvordan forståelsen for Forsvarets rolle og samfunnets behov for forsvar kan forsterkes.

FORSVARSKONSEPTET:

Hvorfor trenger vi et forsvarskonsept?

Har Norge et forsvarskonsept i dag?

Norge har et forsvarskonsept som med gjeldende langtidsplan er politisk forankret og vedtatt. Det bør diskuteres om det ikke mer er et sikkerhetspolitisk konsept, og en strategisk overbygning, enn et reelt forsvarskonsept. Det trengs et tydeligere forsvarskonsept som sådan.

Formålet med et forsvarskonsept må være å gi overordnet politisk retning og militær innretning på utviklingen av den norske forsvarsmakten, for å sikre langsiktig oppfølging av de veivalg som treffes; for å skape maksimal forsvarsevne av tilgjengelige ressurser.

Mer enn på tre tiår er det nå behov for velfunderte veivalg for utviklingen av et grunnleggende tidløst forsvar. En nødvendig oppdatering av forsvarskonseptet må framtvinge en klargjøring av nasjonale ambisjoner og behov, og oversette disse til forsvarspolitiske prioriteringer, som så følges opp i langtidsplanlegging, budsjettering og iverksetting.

Vi mener at det trengs et tydeligere forsvarskonsept som sådan, og at det gjeldende er for overordnet og snevert, og ikke favner vesentlig forhold som både angår sikkerhetspolitikken og som må få direkte følger for forsvarspolitikken og innrettingen av Forsvaret.

➔ Vi vil utfordre Forsvarskommisjonen til å påta seg som en eksplisitt oppgave å anbefale et nytt, oppdatert og konkretisert forsvarskonsept som basis for videre utvikling av Forsvaret, inkl. førende forhold som, både fra geopolitikk, sikkerhetspolitikk og forsvarsrealiteter.

FORANKRINGEN:

Har vi sterk og dyp nok forsvarsvilje i dag?

Er vi klare for også å forsvare forsvarsviljen?

Forsvaret har en tradisjonelt sterk forankring i folket, og må fortsatt ha det, bl.a. gjennom verneplikten. Samtidig er båndene svekket, og motstandere vil søke å svekke den mer. Lav politisk vilje til å finansiere forsvarsevne vitner om svak forsvarsvilje på myndighetsnivå.

Den reelle forsvarsviljen ser vi ikke i fredstid, og forhåpentligvis vil den aldri bli testet. Her er det en klar sammenheng: Jo sterkere den framstår i fredstid, jo mer vil den være krigsforebyggende. Jo sterkere vi som nasjon viser vilje og framviser evne ved daglige operasjoner, hyppige øvelser – og investering i et sterkere nasjonalt forsvar, samvirke i Norden og samarbeid gjennom NATO – jo høyere blir terskelen for å angripe Norge.

Forutsetningen for en slik folkeforankret forsvarsvilje er reell nasjonal politisk vilje – og den må vises gjennom prioritering av forsvar. Den første testen på grunnleggende vilje til forsvar er om regjering og storting faktisk er villig til å føre en forsvarlig forsvarspolitik.

Betydningen av beredskap og forsvarsevne, og nødvendigheten av et militært forsvar, forutsetter forståelse. Vi trenger en tydelig fortelling om militærmaktens funksjon som politisk virkemiddel, til forsvar av nasjonal suverenitet, demokrati og frihet – og det må forstås hva alternativet er. Det tar tid å bygge troverdig forsvarsevne. Troverdigheten til viljen må vises i tilstrekkelig investeringsvillighet.

Meningsmålinger viser stor oppslutning om et militært forsvar. Det indikerer bred forsvarsvilje i fredstid, og er et godt grunnlag for motstandskraft i krigstid. Med hybride angrep og forventede forsøk på å fremme motsetninger i samfunnet og undergrave tilliten mellom folk og myndigheter, er det allerede behov for styrket motstandsevne. Forsvarsviljen testes også i fredstid.

Vi mener at det trengs en langt klarere, overordnet politisk forsvarsvilje hos besluttende og bevilgende myndigheter. Dette er nødvendig for en faktisk styrking av forsvarsevnen, men også som et utvetydig signal om forsvarsvilje: til å forsvare sikkerhet og suverenitet.

Forutsetningen for en bredt forankret forsvarsvilje er også folks egen erfaring fra og møte med Forsvaret. Begge deler er redusert som følge av at færre gjennomfører førstegangstjeneste, og avvikling av avdelinger og baser i store deler av landet.

Verneplikten er vesentlig både for forsvarsviljen og forsvarsevnen, og et godt system også for å sikre en fortsatt bred forankring i folket. Utvidet bruk av verneplikten, der langt flere kalles inn til en eller annen form for førstegangstjeneste vil skape økt forståelse og forankring, og et sterkere fundament for beredskap og forsvar.

Vi mener at det trengs en ny tilnærming til og bruk av vernepliktinstituttet, der samfunnets – og ikke bare Forsvarets – behov må styre praktiseringen, herunder inntak til en differensiert tjeneste. Vi må tenke totalberedskap og beredskapsplikt, med nye modeller.

➔ *Vi vil utfordre Forsvarskommisjonen til å vurdere betydningen av og mekanismer for å sikre forsterket forsvarsvilje, bl.a. med utvidet verneplikt, og peke på trusler, herunder undergraving av tillitssamfunnet, og mottiltak – i tett samordning med Totalberedskapskommisjonen.*

Se også side 67

TILSTEDEVÆRELSEN:

Har vi sterk nok militær tilstedeværelse?

Må vi forsterke styrkestrukturen og synligheten?

Forsvaret er som følge av nedbygging lokalisert til færre steder, og er mindre synlig enn før. Det er stor tilstedeværelsen i prioriterte områder, både pga. fredstidsoppdrag, beredskap og signalering. Tilstedeværelse har høy verdi, men vi trenger en større struktur enn dagens.

Tilstedeværelse er et sikkerhetspolitisk fundament, og må være en hovedstolpe i forsvarspolitikken og -konseptet. Tilstedeværelse av egne styrker viser forsvarsvilje: operasjoner demonstrerer evnen. Beredskap forutsetter både tilstedeværende, gripbare styrker og egen understøttelse (logistikk) med bl.a. distribuerte lagre og teknisk kapasitet.

Tilstedeværelse av egne styrker er egnet til beroligelse; tilstedeværelse av allierte styrker bidrar til avskrekking. Fast eller regelmessig tilstedeværende enheter etablerer en normal-situasjon som reduserer behovet for opptrapping (ekstraordinære tiltak), med tilhørende høyere spenningsnivå. For norsk, nasjonal handlefrihet er det ikke likegyldig hvem som er til stede hvor, spesielt i de nordligste områdene: Norske styrker bør i størst mulig utstrekning være Alliansens avtrykk i våre nærområder – for å markere egne interesser og fordi det er disse som over lang tid har utviklet en betryggende fingerspitzgefühl som reduserer risikoen for eskalerende misforståelser.

Vi mener at militær tilstedeværelse er et av de strategisk viktigste forutsetningene for en krigsforebyggende terskel, med balansert avskrekking–beroligelse, og for en beredskap med mulighet til eskaleringskontroll. Forsvaret må være landsdekkende, med tyngde i nord.

➔ *Vi vil utfordre Forsvarskommisjonen til å vurdere behovet for og verdien av en større og mer distribuert militær tilstedeværelse enn i dag, ut fra flere hensyn, inkl. Forsvarets troverdighet, nasjonale oppgaver og allierte forpliktelser og forventninger, og et sammensatt trusselbilde.*

TOTALFORSVARET:

Har vi et tilstrekkelig oppdatert totalforsvar?

Må vi styrke samhandlingen mellom aktørene?

Totalforsvaret er en bærebjelke i det norske forsvarskonseptet, som bidrar til forsvarsevne og forutsetter forsvarsvilje. Konseptet er en styrke, men kan også tilsløre behovet for at Forsvaret må ha forsterket egen evne på enkelte områder, særlig i den øvre enden av konfliktspekteret.

Totalforsvar er en forutsetning for forsvarsevne, og forutsetter forsvarsvilje, med forståelse og forankring i befolkninga. Samtidig, og ut over totalforsvarsevnen, trengs *totalberedskap*: Mens totalforsvaret aktiveres i konflikt og krig er totalberedskapen et bidrag til å forhindre krig, bl.a. gjennom større årvåkenhet overfor sammensatte trusler og hybride angrep.

Vi mener at det er nødvendig med en kraftfull styrking av Norges sivile så vel som militære beredskap, og både den menneskelige (kognitive) og materielle (fysiske). Det trengs en nasjonal strategi for sikkerhet og trygghet, for totalberedskap som grunnlag for totalforsvar.

➔ *Vi vil utfordre Forsvarskommisjonen til å se på gjeldende totalforsvarskonsept i lys av forhold som bl.a. større nordisk forsvarssamarbeid og behovet for økt samfunnsmessig motstandskraft gjennom totalberedskap, tett koordinert med Totalberedskapskommisjonen.*

DEL VI: FORSVARSSTRUKTUREN

Forsvarsstrukturelle tema kommisjonen må gå inn i

Norsk forsvarsutvikling må tuftes på basale premisser og langsiktige perspektiv, samtidig som kortsiktige behov ivaretas – for å løse fundamentale utfordringer.

Forsvarsstrukturen blir aldri ferdig utviklet og tilpasset. Den må endres i takt med forutsetninger og føringer, erfaringer og behov, ikke minst knyttet til behovene for modernisering av systemer og utvikling av kompetanse, også som følge av en rask teknologisk utvikling.

Vi ser i denne delen av innspillet på forsvarssektoren som sådan, med hovedvekt på de utfordringer etaten og strukturen Forsvaret står overfor, og som kommisjonen må se på:

4.1 Forsvarssektoren

*Forsvarskommisjonen har som én av sine oppgaver å se på
«Hvordan bør Forsvaret og forsvarssektoren på overordnet nivå videreutvikles og organiseres for å ivareta norske sikkerhetsinteresser?»*

Vår grunnleggende tilnærming er at hele forsvarssektorens hovedoppgave er å bidra til at den ene, viktigste delen – etaten Forsvaret og etatssjefen Forsvarssjefen – alltid skal ha de beste forutsetninger for, med optimal operativ evne, å løse sine oppdrag. Dette tilsier at sektoren må organiseres på en mest mulig hensiktsmessig måte for å skape disse forutsetningene. Dette igjen betinger at det må ses kritisk og konstruktiv på hvordan sektoren er organisert og virker i dag, ut fra både hensikt og erfaringer.

➡ *Vi utfordrer Forsvarskommisjonen til å diskutere følgende hypotese:*

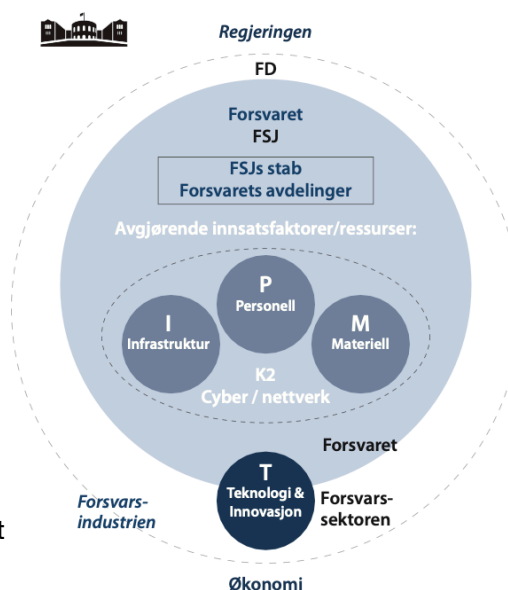
For å sikre en størst mulig forsvarevne (operativ effekt) av samfunnets investering i militært forsvar, må FSJ som etatssjef gis større handlingsrom, bl.a. gjennom kontroll over kritiske innsatsfaktorer, særlig personell, materiell og infrastruktur – med de følger det måtte få for organiseringen av sektoren.

Vi legger til grunn erfaringer med at det ikke i ett og alt er en best mulig ressurs-effektiv struktur i dag, og at det mest sannsynlig er behov for endringer, også for å møte framtidens utfordringer og behov.

Vi viser til av Svendsenutvalget (2020) forutsetter at FSJ, for økt gjennomføringsevne og effekt, «har større kontroll på virkemidlene for å kunne levere». Utvalget anbefaler som ett tydelig grep å legge investeringsfunksjonene som er overført til Forsvarsmateriell, inn i Forsvaret.

Vi legger videre til grunn at FSJ må ha størst mulig kontroll med strategiske partnere utenfor forsvarssektoren – og at FSJs behov må være premissgivende for slike avtaler.

Forsvarssektoren, Forsvaret og Forsvarssjefen
Organisering av forsvarssektoren for effektivitet og effekt



4.2 Forsvaret

Forsvarskommisjonen har som en annen oppgave å se på

«Hvilke mekanismer, kapabiliteter og roller må prioriteres i forsvarssektoren for å bedre forstå, motvirke og forsvare nasjonale sikkerhetsinteresser mot et bredere utfordringsbilde og hva kan prioriteres ned for å gi rom for dette?»

Vår grunnleggende tilnærming er at hele forsvarsstrukturen (Forsvaret som system) er underfinansiert og underbemannet; overbelastet og overforbrukt. Følgelig må det en kraftfull oppbygging av strukturen til, for så raskt som mulig å komme opp på forsvarlig nivå ift. beredskap og reaksjonsevne, slagkraft og utholdenhet – i prinsippet helt uavhengig av den nå rådende sikkerhetspolitiske situasjon.

Det er nødvendig å styrke den fellesoperative evnen ved å sikre et balansert nasjonalt forsvar. Det innebærer betydelige investeringer i materiell og kompetanse på flere felt, og en tydeligere strategi på andre, ut fra en sikkerhetspolitisk analyse og et fornyet forsvarskonsept.

Vi anser det ikke som Forsvarskommisjonens oppgave å vurdere strukturen i detalj, men vil utfordre den til å se på helheten så vel som de viktigste enkelte bestanddeler, både domene- og funksjonstilnærmet. I det følgende vil vi peke på noen overordnede, dels prinsipielle, dels praktiske problemstillinger som det er nødvendig å ta tak i, også på et strategisk og konseptuelt nivå – også for kommisjonen.

Vi tar ikke i denne overordnede tilnærmingen med alle deler av Forsvarets struktur, både fordi det antas å være for spesifikt for kommisjonen, og fordi det i flere deler ikke er identifisert påtrengende utfordringer.

Vi vil særlig framholde betydningen av å se, helt overordnet og funksjonelt, på de fire domenene land, sjø, luft og cyber, samt logistikk, med tanke på hvordan det skal sikres nødvendig balanse i strukturen, og hvordan den operative evnen skal sikres.

4.2.1 Landstridskreftene

Vi legger til grunn at den landmilitære komponenten er tyngdepunktet i ethvert militært forsvar. I Norge består den av Hæren og Heimevernet, evt. også spesialstyrker. *Hæren*, med sin ildkraft, er særlig viktig for militær effekt og for evne til å etablere en troverdig militær terskel. *Heimevernet*, med sin distribuerte struktur, er viktig for å sikre Forsvarets og samfunnets kritiske verdier og alliert styrkeoppbygging. HVs landsdekkende tilstedeværelse har i seg selv stor verdi.

Landforsvaret, med Hæren som kjerne, er Forsvarets fundament. En væpnet konflikt kan ikke løses uten soldater på bakken, og det er bare landstyrker som kan holde og ta landterritorium. En sterk *hær* er derfor vesentlig i forsvaret av landet, og den må både ha ildkraft og mobilitet, fleksibilitet og skalerbarhet – og utholdenhet. Et landsdekkende *heimevern* er vesentlig bl.a. for å sikre andre styrkers handlefrihet og nasjonale funksjoner.

Situasjon:

Norge har ikke et tilstrekkelig balansert forsvar, og én betydelig ubalanse følger av en relativt og reelt underdimensjonert hær. Hæren må virke som ett samlet, samvirkende system, innen en balansert, fellesoperativ struktur. Hæren, med brigadesystemet som kjerne, må selv være i balanse for at hele Forsvaret skal være det. Et balansert forsvar handler ikke om forsvarsgrenenes innbyrdes størrelse, men om respektiv evne til å løse sine oppdrag og ivareta sin rolle i et fellesoperativt samvirke, som én styrke, ett forsvar.

For Hæren handler dette like fullt også om egen størrelse, med for lavt volum og for liten oppsettingsgrad. Det er for lite personell og for stor slitasje, som bidrar til kort ståtid og svekket struktur. Det er for lavt inntak til utdanning, og for stor avgang. *Hæren er i personellmessig ubalanse.*

Det handler også om at Hærens samvirkesystem mangler utrustning. Det dreier seg framfor alt om mangelfull ildkraft i fravær av moderne stridsvogner, for få enheter rørtartilleri og manglende rakettartilleri, samt svak beskyttelse med for lite luftvern. *Hæren er i materiellmessig ubalanse.*

Hæren er underdimensjonert og overbelastet. Den er ikke i balanse når oppgavene er flere enn personell- og materielloppsettingen er dimensjonert for. En grunn bemanning gir sårbarhet i daglig drift og fredstid, og for liten utholdenhet i krise og krig. Hærens beredskap (oppfylling av personell og kompetanse, materiell og forsyninger) og dens utholdenhet (volum) må økes. Med utgangspunkt i brigadesystemet må det etableres bedre balanse mellom oppgaver, manøveravdelinger og kampstøtteavdelinger.

Heimevernet er underfinansiert og -utrustet. Volumet er for lite i forhold til oppgavene. Det mangler fortsatt flere typer materiell, primært for styrkebeskyttelse, men også for tapspåføring. Materiellet må i størst mulig grad være likt med Hærens materiell for å gjenbruke kompetanse. Styrkestrukturen er for dårlig trent pga. for få øvingsdøgn, og Heimevernet mangler evne til å håndtere kystdimensjonen.

Utfordring:

Forsvarskommisjonen bør bidra til å belyse landstridskreftenes rolle i et balansert forsvar og som en strategisk ressurs i forsvaret av Norge. Landstyrkene, og særlig Hæren, må være et aktivum, med både reaksjonsevne og utholdenhet (med bredde og dybde) i hele konfliktspekteret, og med evne til høyintensitets strid, også over tid.

Det må forstås at med skalerbare landstridskrefter, mer enn med annen militærmakt, får politiske myndigheter en sikkerhetsbryter som ikke bare kan slås av og på, men med mulighet for løpende justering av maktbruken, tilpasset situasjonen: Fra fredstidsoppgaver og konflikthåndtering via lavintensitets oppdrag til høyintensitets strid. For nødvendig evne til eskaleringskontroll må Norge ha landstridskrefter for hele spekteret; i tilstrekkelig volum.

Forsvarskommisjonen bør betenke at selv om militære systemer blir stadig mer høyteknologiske er ikke konvensjonell krigføring, med vel kjente våpen, blitt uaktuelt. Hæren og Heimevernet, mer enn andre deler av Forsvaret, må derfor også ha evne til å operere i et lavteknologisk miljø. Fleksibilitet er forutsetningen:

Landstyrker må kunne operere i alle domener og stridsmiljø; inklusive urbane. Hæren må dertil opprettholde kompetanse for flernasjonale operasjoner hjemme og ute, og de spesielle forutsetninger som internasjonale operasjoner innebærer, inklusive for FN.

Landstyrkene må ha evne til utstrakt samvirke med allierte – og holde posisjoner til forsterkninger ankommer. Det kan ta lang tid før allierte landstyrker av større omfang kan forsterke vårt forsvar. Desto større er kravet til Hærens egen utholdenhet, og evne til å holde stand uten å utmattes – eller utslettes; for så å fortsette striden innenfor en alliert ramme. Dette krever *volum* så vel som *ildkraft*. Tilsvarende har Heimevernet viktige funksjoner i en tidlig fase av en konflikt; både for å samvirke med nasjonale styrker og sikre mottak av allierte. Begge deler krever utrustning, trening og volum.

Landstyrkene må være av en størrelse som tillater høy *reaksjonsevne* og *mobilitet* – med evne til innsetting og innsats i hele landet, og flere landsdeler samtidig. Strukturen må ha et volum som gir nødvendig evne til samtidig innsats, og *utholdenhet* over tid.

Forsvarskommisjonen bør drøfte betydningen av et reelt balansert og skalerbart forsvar. Den bør se på hvilke svakheter som er kritiske, og som relativt lett kan utbedres, for en størst mulig forsvarsevne, raskest mulig. Til balansen, med troverdig landmilitær tilstedeværelse i begge landsdeler, hører av en lettere (motorisert og mobil) brigadestruktur basert i Sør-Norge, i tillegg til den tyngre (mekaniserte, men ikke komplette) med tyngdepunkt i Nord-Norge. Den mekaniserte brigaden trenger tilførsel av mer personell og materiell for å oppnå tillitsvekkende slagkraft. Dette gjelder først og fremst nye, moderne stridsvogner, og langtrekkende ild, både med rør- og rakettartilleri, med lengre rekkevidde, og en mobil og troverdig evne til eget, lokalt luftforsvar.

Norge har i dag en hær som på grunn av lite volum, med bare én brigade (minus) knapt kan regnes som en hærstruktur. Det betyr også at Hærens ledere ikke får nødvendig trening i å lede på korps- (divisjons-) nivå. Dermed vil nasjonale militære ledere spille en underordnet rolle i store allierte forband som settes inn på norsk jord. Det medfører økt avhengighet av allierte – og reduserer nasjonale innflytelse og kontroll.

Med tre fullverdige brigadestridsgrupper (Brigade Nord, Finnmark landforsvar og en ny brigade-ekvivalent i Sør-Norge) samt etablert hærkommando på tostjerners nivå og tre funksjonelle regiment vil Hæren, få en bredde, med et minimumsvolum som muliggjør ledelse på høyere nivå. Samarbeid på tilsvarende nivå mellom norske, svenske og finske landmilitære avdelinger på Nordkalotten vil øke muligheten for ledelsestrening så vel som sammendragning av en kraftfull trilateral landmilitær styrke, støttet av tilsvarende luftstridskrefter. Dette muliggjør også etablering av et fellesnordisk korps, der de nasjonale brigadestridsgrupper og territorielle styrker forblir under nasjonal kommando.

Forsvarskommisjonen bør se på funksjonen til Heimevernet som en landsdekkende styrke for sammensatte oppgaver i hele konfliktspekteret, herunder de alternativ FFI har utredet i prosjektet 'Heimevernet mot 2030', også i et sivil-militært samvirkeperspektiv. Vi vil særlig henlede kommisjonen på den påpekte verdien av foreslått ambisjonsnivå 4, 'Slagkraftig sikring og innsats', som vil gi økt kapasitet til objektsikring, bedre samvirke med øvrige deler av Forsvaret, inklusive med en egen maritim evne for kystforsvar. Vi mener HV bør styrkes med økt bemanning, minimum til nivå tre (samtidig innsats), som krever en styrke på 58.000 soldater; ideelt til nivå 4 med 63.600 soldater.

Vi forutsetter at HV forblir en egen, selvstendig styrke, og videreutvikles som sådan. Kommisjonen bør med dette utgangspunkt se på funksjonen til og organiseringen også ut fra sivil-militært samarbeid, der HV – med sin taktisk-operative stab (TOS) – bør få en dedikert nasjonal rolle, i tillegg til etablerte regionale og distriktsvise funksjoner. Dette er spørsmål begge kommisjoner bør se på, herunder størst mulig samordning av grensesnitt mellom Forsvaret, sivile myndigheter og de viktigste totalsforsvarsaktørene.

➡ *Med dette som utgangspunkt vil vi utfordre Forsvarskommisjonen til å se på prinsippet om et balansert nasjonalt forsvar; hvilken rolle den landmilitære delen må ha for en slik balanse, og hva det krever på kort og lengre sikt. Kommisjonen bør også ha en mening om ambisjonen for landmakt, inkl. en utvidet rolle og styrket struktur for HV, jf. FFIs studie.*

4.2.2 Sjøstridskreftene

Vi legger til grunn at den sjømilitære komponenten er avgjørende for en maritim nasjon og kyststat som vår. I Norge består denne av Marinen og Kystvakta, evt. også spesialstyrker, og forsterket av maritim luftovervåkning. *Marinen* har den militære slagkraften. *Kystvakta* har en fredstidsrolle i å håndheve norsk suverenitet, og har ytterligere oppgaver i en konfliktsituasjon. Maritime patruljefly (MPA) bidrar til sjømakt gjennom overvåkning og evne til bekjempelse.

Sjøstridskrefter er vesentlige fordi Norge i avgjørende grad er et land vendt mot havet. Det maritime domenet er med på å forme norsk politikk og økonomi, og dermed også vår sikkerhets- og forsvarspolitik. Vi har store verdier å forsvare i egne havområder, og vi har globale maritime interesser å ivareta, som en ledende aktør i flere næringer. En sterk marine og moderne kystvakt er nødvendig for å ivareta nasjonale interesser. Ikke minst trenger vi troverdig sjømakt for å sikre kysten, både mot sammensatte angrep fra en motstander og for mottak av allierte forsterkninger.

Tilstedeværende maritime kapasiteter er særlig viktig i det spenningsfylte området i Barentshavet; mellom Norge og Svalbard, og rundt Svalbard.

Situasjon:

Norge som småstat må ha realistiske ambisjoner når det kommer til mulig kontroll over egne havområder. Vi må ha evne til kontroll over prioriterte områder, med et nødvendig volum for nødvendig mobilitet og fleksibilitet, både til havs og ved kysten. Marinen har i dag fartøyer for flere funksjoner, med ubåter og fregatter med stor rekkevidde, og kystkorvetter med mindre aksjonsradius, samt fartøy for logistikk og minerydding.

Mens nye ubåter er satt i bestilling, gjenstår å fastsette en ny plan for anskaffelse av andre fartøyer, til erstatning for dagens, som gradvis vil måtte fases ut. Det foreligger forslag til en ny fartøyplan, med flere nye typer fartøy. En hovedtilnærming er at det må anskaffes hyllevare, sammen med andre land, for å få flest mulig enheter. Nasjonale særspesifikasjoner, inkl. rene nasjonalt industrilanserte prosjekter som fordyrer både anskaffelse og drift, må unngås.

Samarbeid med andre nasjoner om alle eller enkelte fartøyklasser vil kunne gi fordeler både i anskaffelse, utdanning og drift. Valg av standardiserte løsninger vil også kunne redusere anskaffelsestiden. For den største nye fartøyinvesteringen – en ny fregattklasse – er det også et økonomisk spørsmål knyttet til hvor mye som skal investeres i levetidsforlengelse av Fridtjof Nansen-klassen vs. forsering av en ny anskaffelse.

Det maritime domenet, med kysten, krever en fellesoperativ, multidomene-innsats, samtidig som også landområder forsvares fra maritime kapasiteter. Militær sett har kontroll med havområder isolert sett liten egenverdi, uten som en forutsetning for å støtte forsvaret av landterritoriet, og – tett knyttet til dette: Kysten. Sjøforsvaret har, med de fleste av sine fartøyer, evne til kystforsvar. Tidligere omstillinger og nedlegging av strukturelementer i kystsonen har begrenset Sjøforsvarets evne til god kystkontroll. Hæren har på sin side liten, og i praksis kanskje ingen, kapasitet til å forsvare kysten, mens Kystjegerkommandoens evne til å løse opprinnelige jegeroppgaver er redusert og er under justering.

For Norge som en maritim nasjon med globale politiske og økonomiske interesser – framfor alt å opprettholde et internasjonalt rettssystem og håndhevelse av dette også

fysisk på sjøen – har Marinen også en rolle utenfor egne farvann. Det skjer dels med styrkebidrag til NATO, men også i andre flernasjonale operasjoner.

Utfordring:

Forsvarskommisjonen bør bidra til en diskusjon om innrettingen av framtidens sjøforsvar, ut fra sikkerhetspolitiske vurderinger og forsvarsoperative behov. Hærens hovedsystem er gitt med mangeårige og fortsatte investeringer i den mekaniserte strukturen. Luftforsvarets nivå er besluttet og iverksatt gjennom anskaffelse av nye kampfly så vel som transport- og overvåkingsfly. Nå skal Sjøforsvarets nye struktur på plass, gjennom fagmilitært råd og forsvarspolitisk debatt.

Vurderingen av hvordan framtidens sjøforsvar skal være må som alltid ta utgangspunkt i hva vi har og vil forsvare; hvordan vi skal gjøre det; og med hvilken investeringsvilje. Beslutninger bør tas på bakgrunn av en sikkerhetspolitisk strategi og et oppdatert forsvarskonsept, med et balansert forsvar som retningsangivende ramme.

Forsvarskommisjonen bør vurdere Sjøforsvarets rolle og utvikling både ut fra kortsiktige behov for maritim forsvarevne, og de langsiktige behov for en fornyet og forsterket nasjonal sjøstridsevne fastsatt i en ny flåteplan. Vi ser det ikke som kommisjonens oppgave å ha meninger om flåtens sammensetning, mer om Sjøforsvarets funksjon i forsvaret av Norge, med føringer for innrettingen av denne delen av Forsvaret.

Anskaffelse og innfasing av nye fartøy vil ta lang tid, selv med raske beslutninger. Kommisjonen bør vurdere hvilke grep som kan tas – raskt – for å styrke forsvaret av det maritime domenet generelt og kysten spesielt. Det bør særlig ses på en styrket mineleggerkapasitet, som har stor avskrekkende og forsinkende effekt. Det bør videre ses på forsterket kapasitet til forsvar av kysten – også ved kysten: Både med utvidelse av KJK og en reetablering av en maritim-/kystkapasitet i tilknytning til HV.

Kommisjonen bør også vurdere Kystvaktas rolle, politisk, juridisk og militært: Dette gjelder både i forhold til mulig økt spenning i Nordområdene generelt og rundt Svalbard spesielt, og dens operative oppgaver som militære fartøy i krise og krig – med de konsekvenser det har også for bevæpning og bemanning, trening og øving.

Til dette, og ut over sikkerhetspolitiske og klimatiske endringer, bør kommisjonen bidra til oppmerksomhet rundt mulige konflikter om ressurser i havet og på havbunnen, som både kan utfordre internasjonal rett og norske interesser, inkl. Svalbardtraktaten. Ikke bare kan denne dimensjonen bringe flere stormakter på kollisjonskurs i våre farvann; ressurskonflikter kan også føre allierte på avvikende kurs med Norge.

Se utdyping på side 61

➡ *Med dette som utgangspunkt vil vi utfordre Forsvarskommisjonen til å se på den strategiske funksjonen til sjømakt og den framtidige innretting av nasjonale sjøstridskrefter, ut fra nasjonale og allierte oppgaver og forventninger. Kommisjonen bør se spesifikt på forsvar av kysten som et fellesoperativt, multidomene-anliggende.*

4.2.3 Luftstridskreftene

Vi legger til grunn at den luftmilitære komponenten er vesentlig for de fleste militære operasjoner, spesielt for å sikre luftkontroll. I Norge består denne komponenten av Luftforsvaret med dets luftbårne kapasiteter, samt luftvernet. *Luftforsvaret* drifter også kapasiteter som inngår i hhv. Hærens og Sjøforsvarets styrkestruktur (helikoptre samt maritime patruljefly), og for Spesialstyrkene (helikoptre).

Luftstridskrefter er høyverdige fordi kontroll over eget luftrom av avgjørende for å sikre gjennomføring av sjø- og landmilitære operasjoner, så vel som for å beskytte militær og sivil infrastruktur. Moderne kampfly kan også brukes i en mer offensiv rolle. Luftvern er nødvendig for å beskytte både militære operasjoner og baser og utsatt infrastruktur. Luftmilitær kapasitet er også vesentlig for overvåking og informasjonsinnhenting, med bruk av både kampfly og maritime patruljefly, så vel som fra droner og satellitter.

Situasjon:

Norge har de seneste årene anskaffet nye transportfly (C-130J), nye maritime patruljefly (P-8) og en ny flåte kampfly (F-35). Vi har dermed evne til å utøve betydelig luftmakt, forsterket av allierte luftstridskrefter. Snart, forutsatt politisk avklaring, vil vi ha et enda tettere luftoperativt samarbeid med Sverige og Finland, og Danmark. En integrert nordisk flåte av moderne kampfly har alene en formidabel kampkraft og utstrakt fleksibilitet.

Luftforsvaret opererer samtidig landets militære helikoptre, inkl. redningshelikoptrene på oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet. Høyst mangelfull helikopterkapasitet for Hæren og Spesialstyrkene, og til dels Sjøforsvaret, ble framholdt av Forsvarssjefen i 2019: Han anbefalte en omfattende fornying og forsterkning. Spesielt gjaldt dette nye helikoptre for Hæren og Spesialstyrkene, til erstatning for dagens gamle Bell-412.

Deretter har problemene med helikoptre som en integrert kapasitet i fregattkonseptet og for kystvaktoperasjoner blitt ytterligere forverret som følge av regjeringens beslutning om å oppgi NH90 som maritimt helikopter, uten at det er funnet en alternativ løsning. Norge har derfor, fortsatt, en vesentlig redusert fregattkapasitet, særlig til ubåt-bekjempelse, og svært begrenset taktisk mobilitet for hær- og spesialstyrker.

Forsvarets største investering er i vårt moderne kampflyvåpen, F-35. Denne plattformen produserer femte generasjons luftmakt, og er en formidabel kapasitet – hvis den utnyttes til fulle. Hvis ikke vil en vesentlig del av investeringen, og potensialet, være bortkastet.

Forsvarskommisjonen bør stille spørsmål ved om politiske myndigheter og militære ledere har tilstrekkelig oppmerksomhet omkring maksimal utnytting av 5. generasjons-potensialet i den formidable F-35-plattformen.

Det synes uavklart hvilken *dronestrategi* det norske forsvaret legger opp til, og hvilke fagmiljø som skal spille hvilke roller i utvikling og drift av ulike typer droner. Dette er dels en luftbåren kapasitet (UAV); dels sjødroner (USV) og landdroner (UGV). Under dette ligger en personellutfordring, både ved at flere nye plattformer fases inn mer eller mindre samtidig, og at det er mangel helikopterpiloter, og til dels teknisk personell.

Utfordring:

Forsvarskommisjonen bør bidra til å belyse fortsatte svakheter ved vårt luftforsvar, sett opp mot muligheter som gir seg både som følge av tettere nordisk integrasjon og den raske teknologiske utviklingen. Til det siste hører også trusselen som utviklingen av russisk missilteknologi har, ikke bare for vårt luftforsvar, men hele vårt forsvarskonsept, så vel som for allierte operasjoner i Nordområdene.

Norge har etablert én hovedkampflybase på Ørlandet, og én framskutt QRA-base på Evenes, hvor et mindre antall F-35 stasjoneres. I tillegg er det operative flystasjoner på Rygge i sør, og flere steder i nord; særlig Bodø og Bardufoss. Dertil kommer Andøya, hvis framtidige funksjon fortsatt synes uavklart, men er helt vesentlig. Spørsmålet om kapasitet på baser, særlig i kjerneområdet i Nord-Norge er fortsatt nødvendig å ta opp:

Beslutningen om å flytte MPA-kapasiteten fra en velfungerende og velegnet base på Andøya til Evenes, som også brukes som framskutt kampflybase samt betydelig sivil luftfart, er dette fortsatt en kritisk utfordring.

Forsvarskommisjonen bør se på den nasjonale basestrukturen generelt, og den luftmilitære spesielt, med vekt på Nordområdene: Ved en tilspisset situasjon i nord, med økt alliert aktivitet i fredstid og massiv trafikk under alliert forsterkning ved krig, synes det åpenbart at det kan bli en periodevis kapasitetsutfordring. Dette gjelder særlig for Evenes som vil være sentral for forsterkninger til Midt-Troms, i tillegg til Bardufoss flystasjon. Kommisjonen bør, også i lys av dette, se på behovet for fortsatt drift av Andøya.

Luftforsvaret er også ansvarlig for *luftvern*, som er vesentlig for å beskytte egne baser, og dermed operasjonsevnen. Manglende langtrekkende luftvern er en erkjent svakhet, og må etter vårt syn være en åpenbar prioritet. Det handler ikke så mye om hvilket system som skal velges, som at Norge velger å anskaffe en slik kapasitet for å beskytte sine mest utsatte baser; de som utvilsomt er primære mål ved et angrep på landet. Luftvern etableres i flere lag, med ulike rekkevidder, og det synes nødvendig å utvikle en fellesoperativ LV-tilnærming, der ulike og sammensatte behov ses under ett: Til disse hører beskyttelse av hæravdelinger, marinefartøyer, flystasjoner og hovedbasene til Hæren og Sjøforsvaret, så vel som havner og andre anlegg som er vesentlige for mottak av allierte og for egne forflytninger og forsyninger. Om luftvern skal omfatte prioriterte ikke-militære områder, som landets hovedstad med nasjonale institusjoner, bør være en oppgave å vurdere i fellesskap mellom de to kommisjonene.

Tradisjonelt luftvern er ett vesentlig element for å beskytte seg mot og bekjempe lufttrusler. Det må etter vårt syn kompletteres og forsterkes så snart som overhodet mulig, for derigjennom å beskytte vitale militære mål, opprettholde nasjonal forsvarsevne og politisk handlefrihet, og sikre mottak av allierte styrker. Et annet nødvendig tiltak er evnen til å bekjempe droner, som ytterligere understreker behovet for en dronestrategi som en integrert del av et oppdatert forsvarskonsept.

Beskyttelse, også av Luftforsvarets baser, omfatter mer enn luftvern. Gamle prinsipper som spredning og fortifikasjon er høyst relevant, men har blitt nedprioritert etter 2000. Oppbyggingen av kampflybasen Ørlandet er et eksempel på dette. Et sterkt og komplett baseforsvar med vaktstyrke, utrykningsstyrke, hund, sanitet, NBCR, ADR, mv., er fortsatt avgjørende for å beholde stridsevnen over tid.

➡ *Med dette som utgangspunkt vil vi utfordre Forsvarskommisjonen til å se på norsk luftmakt i en nasjonal og nordisk sammenheng, gitt finsk og svensk NATO-medlemskap; herunder felles baseutnyttelse, spesielt i nord, inkl. samlet alliert kapasitetsbehov. Kommisjonen bør vurdere behovet for hvilken luftvernbeskyttelse som trengs hvor, opp mot en generisk risiko. Den bør vurdere Luftforsvarets rolle i utvikling av dronekapasitet.*

4.2.4 Cyberkapasiteten

Vi legger til grunn at cyber er et stridsdomene av vesentlig operativ betydning, og at dette, sammen med fagfeltet samband og tjenesteområdet IKT inngår i en gjennomgripende digitalisering som er helt avgjørende for militære operasjoner. I Norge ivaretas mange av disse kritiske digitale oppgavene av *Cyberforsvaret*, som bl.a. er ansvarlig for defensive cyberoperasjoner, mens E-tjenesten har ansvar for de offensive. Dette feltet favner også en gråsone som dekkes av flere aktører.

Erfaringer fra krigen i Ukraina gir klare indikasjoner på betydningen av cyberdomenet som operasjonsarena, på flere områder og nivåer; ikke minst påvirkningsdimensjonen i den kognitive sfæren: Overfor egen og vestlig opinion på den ene side, og overfor motstanderen (med vekt på russiske soldater og avdelinger) på den annen. De russiske styrkenes problemer i Ukraina demonstrerer samtidig den avgjørende betydningen funksjonerende nettverk (K2) har i krigføring.

Situasjon:

Cyberdomenets betydning for militære operasjoner, fra planlegging til gjennomføring, er mangelfullt forstått, og neppe tilstrekkelig prioritert. Det siste indikeres ved en for svak satsing bl.a. på Cyberforsvaret, samtidig som hele IKT-strukturen i Forsvaret er langt under akseptabelt nivå. Dette er erkjent gjennom programmer (Mime og MAST) som er tenkt å bøte på dette, men som er omstridt – og forsinket.

Dette handler ikke kun om økonomi og teknologi; også om kompetanse og styring: Cyberfeltet, digital teknologi og IKT er så utviklingskrevende, og beveger seg i så høyt tempo, at Forsvaret på noen områder må bruke eksterne leverandører og partnere. Desto viktigere er det at Forsvaret, primært med Cyberforsvaret, selv har kompetanse og kapasitet til å føre faglig dialog med partnere, og ikke minst: Også eksterne ressurser må være underlagt Forsvarets kontroll og kommando. Dette gjelder uavhengig av om det er utviklings- eller driftstjenester. Forsvaret kan ikke sette seg selv i en stilling hvor det ikke til enhver tid har tilstrekkelig evne til både å løse egne operative oppgaver og styre eksterne aktører som er en forutsetning for oppdragsløsning. Personell i Forsvaret kan ikke tappes for kompetanse ved virksomhetsoverdragelse til private selskap.

Bortsetting av oppgaver, også – og særlig – på dette området er i høyeste grad et spørsmål om politisk ansvar og faglig styring; avgjørende for vår nasjonale sikkerhet.

Cyberfunksjonene må samles og styrkes under én ledelse, og funksjonen til Cyfor må gjennomgås med tanke på tydeligere ansvar og høyere prioritering. Dette må ses på også som del av gjennomgangen av hele forsvarssektoren.

Utfordring:

Cyberfunksjonene må virke i hele konfliktspekteret, der de inngår i et *stridsmiljø*. IKT-systemene må dimensjoneres for krig og skaleres til krise og fred, og kunne garantere nødvendig *oppetid*. Dette legger klare føringer for hvordan dette kritiske fagfeltet og disse bærende tjenestene opprettholdes og utvikles, organiseres og iverksettes – i alle deler av sektoren og alle ledd i etaten Forsvaret, og samordnet innenfor NATO og Totalforsvaret.

Det er et klart behov for at hele cyberfunksjonen i forsvarssektoren gjennomgås, som del av en samlet vurdering av sektorens organisering. Her må det ses på samordning mellom ulike deler av sektoren, og på den framtidige rolle og ansvar til Cyberforsvaret, og Sjef Cyfor. Det synes uunngåelig at cyberfunksjonen må samles og styrkes under én ledelse, og at funksjonen til Cyfor gjennomgås med tanke på tydeligere ansvar og høyere prioritering. Det må vurderes om IKT-funksjoner som finnes i flere deler av sektoren, inklusive FD, er hensiktsmessig organisert, ut fra operative og faglige så vel som økonomiske og funksjonelle effektivvurderinger.

Vi mener behovet for digital suverenitet er underkommunisert, og at den i Forsvaret må sikres gjennom egen, tilstrekkelig kompetanse og kapasitet. Datalagring må ikke settes ut; data bør sikres i en nasjonal, offentlig skytjeneste, en 'statssky'.

På helt overordnet, politisk nivå må det stilles spørsmål ved om vi har en reell strategi og plan – og et apparat – for digitalt forsvar av Norge. Og om så skulle være; er dette forsvaret så godt som det bør være, gitt kjente trusler og erkjente sårbarheter? Hvilken rolle kan, bør og skal Forsvaret ha, dels som egen etat innen egen sektor, men også som del av totalforsvarssystemet? Og er cyberdimensjonen godt nok ivaretatt her? Er det naturlig å tenke en delvis nordisk integrasjon av militært og sivilt cyberforsvar?

Vi mener at cyberforsvar – med operativ bruk av cyberdomenet – handler om vesentlig mye mer enn å beskytte IKT-/digitale nettverk; det dreier seg om evnen til å operere. Cyber og digitale nettverk er så kritisk for forsvaret av Norge, og all operativ virksomhet i Forsvaret, at det må styrkes, og enda bedre innpasses, som en naturlig og nødvendig del av militære operasjoner: I en genuin multidomene-tilnærming vil det sikre nasjonal og alliert stridsevne, samt bidra til å sikre eskaleringskontroll.

For det norske forsvaret handler dette vesentlig om tre fundamentale forhold:

- Forsvarets IKT-systemer må virke, så ulike plattformer og enheter kan kommunisere og samhandle i operasjoner.
- Forsvarets integrering av cyberdomenet og bruk av cyberkapasiteter i militære operasjoner må forsterkes.
- Forsvarets cyberkompetanse og -kapasitet må styrkes, og samhandling med partnere må kontrolleres bedre.

Det er en åpenbar oppgave for Forsvarskommisjonen å se på cyberdimensjonen ut fra flere tilnærminger. Den bør bl.a. spørre om i hvilken grad bortsetting er klokt, ut fra sammensatt risiko, herunder at Forsvaret tappes for kompetanse og dermed svekker forutsetningene for utvikling av egen kapasitet. Kommisjonen bør spørre om Forsvaret også her har tilstrekkelig egenevne i kritiske situasjoner, særlig i et stridsfelt over tid. Avhengigheten av én stor leverandør/partner må også vurderes både faglig og ut fra økonomisk risiko for en for stor avhengighet. Flere risikofaktorer ved bortsetting kan bare reduseres ved større kompetanse og kapasitet i egne rekker.

Forsvarskommisjonen, sammen med Totalberedskapskommisjonen, bør sørge for en gjennomgang av den digitale beredskap og kapasitet, opp mot reelt og erkjent behov. Dette må gjøres både ut fra et rent militært forsvarsperspektiv, og med utgangspunkt i sivilsamfunnets digitale sårbarhet, som raskt vil kunne forplante seg gjennom digitale økosystemer. Dermed vil det også – indirekte og direkte – ramme Forsvaret. Det må sikres at evt. alvorlige svakheter, også i grensesnittene mellom sektorer og aktører, avdekkes, som et grunnlag for kortsiktige og evt. gjennomgripende tiltak. Til dette hører å se på dels uavklarte roller mellom NSM og Forsvaret, som begge er viktige for å forsvare Norge på flere fronter.

Forsvarskommisjonen bør vurdere den framtidige rollen til Cyberforsvaret i forsvaret av Norge, og om ikke Cyfor, faglig og funksjonelt, bør ha en mer sentral rolle enn i dag.

[Se utdyping på side 56](#)

► *Med dette som utgangspunkt vil vi utfordre Forsvarskommisjonen til å se grundig på funksjonen til cyberoppdrag i Forsvaret og organiseringen av disse og IKT-tjenester i forsvarssektoren, med vekt på å sikre kompetanse, kapasitet og kontroll. Kommisjonen bør særlig se på rollen til Cyberforsvaret, med oppgaver og ansvar, også opp mot strategiske partnere, og inn i Forsvarets øverste ledelse.*

4.2.5 Logistikken

Vi legger til grunn at logistikk utgjør størstedelen av en militær operasjon, og er kritisk for gjennomføring og måloppnåelse. I Norge har *Forsvarets logistikkorganisasjon* et hovedansvar for fellesoperativ logistikk; andre aktører, inklusive private leverandører og partnere, har egne oppgaver med tilhørende ansvar. *Forsvarsmateriell* har ansvar for anskaffelser, forvaltning og utfasing av materiell.

Logistikk, særlig innenfor transport og vedlikehold, er den del av Forsvarets virksomhet som i størst utstrekning har blitt gjenstand for bortsetting (outsourcing, privatisering), enten gjennom konkurranseutsetting og/eller inngåing av strategiske avtaler og ditto partnerskap. Vi ser derfor på denne dimensjonen i direkte tilknytning til logistikken som operasjonskritisk funksjon. Bortsetting er også en utfordring innen cyber (jf. pkt. 4.2.4).

Situasjon:

Anslagsvis 70–80 prosent av en militær operasjon består av logistikk, med ulike former for understøttelse til kampstyrkene. Logistikken er avgjørende både i planlegging og iverksetting, og blir desto mer krevende – og avgjørende – gjennom en langvarig operasjon.

Forsvaret vil ikke kunne etablere en egen, komplett logistikkstruktur, og er avhengig av tett samvirke med private leverandører. Totalforsvarstankegangen og kommersielle avtaler med utvalgte private aktører er en bærebjelke i logistikk-konseptet. Logistikk/-forsyning er derfor en av de mest sentrale dimensjoner ved sivil-militært samarbeid. Dette innebærer utfordringer både av juridisk, prinsipiell og praktisk art.

Logistikken er i hovedsak fellesoperativ, men med operasjonsnære kapasiteter i de ulike forsvarsgrenene. Logistikk og beredskap i *Heimevernet* har fått egne utfordringer, med mangelfulle systemer og lave lagerbeholdninger. HV bør settes bedre i stand til å ivareta deler av sin egen militære logistikk, og lagrene må fylles opp.

Vi har gjennom flere år sett et ønske om – og opplevd en utvikling i retning av – økende bortsetting av tjenester fra forsvarssektoren til private aktører. Dette innebærer en form for privatisering der det må stilles spørsmål ved både prinsipper og praksis, inklusive juss når det kommer til hvem som kan brukes til hva, i henhold til krigens folkerett. Det tilrettelegges for videre privatisering, med utvidet adgang til bruk av sivilister utenfor Forsvarets egen struktur, inn i de facto operative funksjoner. Dette er en utvikling som må belyses og vurderes, og på noen områder stanses, og om nødvendig reverseres.

Et postulat som er fremmet, er «så sivilt som mulig, og så militært som nødvendig». Vi mener dette er en urovekkende forenkling og en farlig tilsløring av krigens realiteter og militære krav. Oppbygging av militære strukturer og løsninger, inklusive bortsetting av kritiske tjenester, må alltid vurderes ut fra operative utfordringer; ut fra krigens krav: «Så militært som oppdraget krever, med støtte fra private aktører så langt mulig»!

Vi forutsetter at bortsetting ikke medfører risiko for svekket operativ evne, og at det uansett oppnås en dokumentert økonomisk gevinst sammenlignet med alternativet: å beholde tjenesteproduksjonen innad i Forsvaret.

Utfordring:

Forsvaret bør som hovedprinsipp struktureres mest mulig likt i fred, krise og krig, men det er åpenbart at en krig vil stille strukturen – og samfunnet – overfor helt andre utfordringer enn i fredstid, og være langt mer krevende enn øvelser.

Forsvarskommisjonen må, med utgangspunkt i logistikkens avgjørende betydning for enhver militær operasjon, se på hvordan denne skal anordnes for framtida; herunder prinsipper så vel som praksis, med følger for ressursbehov. Dette handler ikke minst om hva Forsvaret/forsvarssektoren *må* ha av kompetanse og kapasitet i *egne* rekker vs. hva som anses som forsvarlig (ut over det juridisk avklarte) å sette ut til private kontraktører. Grunnforutsetningen er at systemet også skal virke i krig.

Et allmenngyldig og fornuftig krav i offentlig sektor er at fellesskapets ressurser skal brukes mest mulig kostnadseffektivt. Dette gjelder også Forsvaret, men her må en tilleggsdimensjon betenkes: Kostnadseffektivitet kan ikke trumfe beredskapseffekt. Forsvarets forvaltning av offentlige midler må mest av alt være *beredskapsforsvarlig*.

Tilnærmingen til Forsvarskommisjonen, også til tematikken sivil-militært samarbeid, må hele tida være en best mulig operativ evne skapt gjennom alle tilgjengelige og nødvendige ressurser. Følgelig må behovet defineres ut fra ståstedet til de operative sjefer. Vi ser derfor et behov for å klargjøre beskaftenheten på kampflogistikken, basert på erfaringene og behovene til operative avdelinger, framfor alt i hær og marine.

Det må rimeligvis også være et politisk hovedanliggende at *folkeretten* følges, og at sikkerheten til alle – både eget personell og ansatte hos leverandører – blir ivaretatt.

Noen spørsmål som må vurderes inn mot forsvarskonsept og langtidsplanlegging:

- Logistikk består av en rekke områder, inkl. forsyninger, transport og vedlikehold/berging. Ut fra operative behov og erfaringer, inkl. fra samhandling/arbeidsdeling med private leverandører: Hvilke utfordringer er avdekket; hvilke forbedringer trengs?
- Overført til en skarp situasjon som vedvarer: Hvor bør den juridiske og funksjonelle grense gå – mellom hva Forsvarets eget personell og kontraherte leverandører kan og bør gjøre for å sikre operativ evne, og hva innebærer dette for egen struktur?
- Selv om de folkerettslige og juridiske problemstillinger administrativt (formelt) er avklart: Er det tatt tilstrekkelig høyde for faktorer som innleid personells gripbarhet (hvem kan kommanderes til hva), motivasjon og lojalitet – og mulige konsekvenser?
- Private leverandører/transportører vil ha en juridisk avklart rolle, men bli angrepsmål. Når situasjonen tilsier det må transporter ha militær beskyttelse, før militær transport tar over: Men hvordan, når verken Hæren eller HV har kapasitet?
- Lagring av ulike typer materiell er i stor grad sentralisert (sør i landet). Dette skaper en sårbarhet når framføringsakser utfordres eller brytes. Hvilket behov er det for en mer desentralisert struktur for lagerhold, så vel som lagerbeholdninger?
- Kompetanse- og kapasitetskrevene, løpende vedlikehold av materiell i fredstid må legge grunnlaget for vedlikehold i strid, med de ekstra juridiske og praktiske forhold som inntreffer da. Hva må Forsvaret selv ha av kapasitet i krig, og dermed i fred?

Det synes som om det i økende grad settes likhetstegn mellom effektivisering og bortsetting, der det også legges til grunn at den skal være økonomisk besparende. Det er slett ikke godtgjort at konkurranseutsetting og bortsetting fører til besparelser. Erfaringene med bortsetting av renhold er belysende: Førte det til innsparinger? Nei, men til betydelig ekstra kostnader – og komplikasjoner. Førte det til bedre effekt, altså bedre renhold? Nei, derimot til dårligere renhold fordi oppgavene oversteg kapasiteten.

Vi vil sterkt understreke at effektivisering ikke er det samme som effekt, og det er *effekten* – virkningen – som er avgjørende, spesielt i en militær operasjon.

Det er i senere år inngått en rekke strategiske leveranseavtaler, og strategiske partnerskap der en aktør ikke bare er vare- eller tjenesteleverandør, men i praksis langt på vei en premissleverandør, og inngår i de militære strukturer, særlig på logistikkområdet.

Bruk av strategiske avtaler og partnerskap har utvilsomt verdi, særlig for å sikre tilgang på ressurser og kapasiteter i et omfang Forsvaret ikke selv kan besitte, og hvor det er behov for stor skalerbarhet. Dette er en forutsetning for tilstrekkelig beredskap.

Partnerskap bidrar til kompetanse og kapasitet Forsvaret ikke har, eller i tilstrekkelig omfang, i egen organisasjon. Det må da spørres om ikke dette faktisk er kompetanse Forsvaret bør – eller *må* – ha selv. Eksterne leveranser må sammenholdes med hvilke behov Forsvaret har for *egen* produksjon av kompetanse og leveranseevne, og hva som er nødvendig for nasjonal sikkerhet.

Ett premiss er at Forsvarets *kjernevirksomhet* ikke settes bort; bare støttefunksjoner. Kjernevirksomheten skal Forsvaret drive selv, og følgelig ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på. Det må alltid avklares og avgrenses hva som er kjernevirksomhet, og enda mer: Hva som er i grenseland – og hvordan man forholdet seg til sistnevnte.

Forsvarskommisjonen skal se på organiseringen av forsvarssektoren. For å styrke den operative evnen, og tåle strid er det ikke uvesentlig hvordan avtaler med private aktører inngås og forvaltes. Avtalene styres av kontrakter: Hvem inngår dem? og hvem har ansvaret for å følge dem opp? Hvem har kontroll på kontraktene og kontraktørene, og på hvilke premisser? Forsvaret styrer sine kapasiteter gjennom K2; her er behov for K3: Kommando–kontroll–kontrakter.

Beredskap er avgjørende for at Forsvaret skal virke, når det virkelig trengs. Evnen til å løse oppdrag og oppgaver avhenger av beskaffenheten i utgangspunktet: Når en krise inntreffer trengs reaksjonsevne; når konflikten trekker ut er det behov for utholdenhet. Tilstrekkelig beredskap, militær og sivil, er en forutsetning i begge dimensjoner.

Beredskap inkluderer systemer med kompetanse og kapasitet, og ikke minst: Lagerbeholdninger av alle klasser materiell. Vi noterer at FFI i Forsvarsanalysen 2022 skriver at «Det er enkelte mangler i beredskapslogistikken for understøttelse av operative avdelinger i Forsvaret og av allierte styrker som skal operere i Norge». Vi tør påstå at dette er en farlig underdrivelse, egnet til å forlede opinion og beslutningstakere.

Vi er orientert om reell tilstand, som ikke skal være offentlig kjent. Vi ser hvor alvorlig manglene er, og som gjør at utholdenheten til norske styrker blir minimal, og trolig langt unna forutsetningene som ligger til grunn for planverket. Dette forutsetter evne til å holde ut til allierte kan settes inn – og hvor egne styrker fortsatt, selvsagt, må kunne delta i striden. Dette er et eksempel på nødvendigheten av et realistisk situasjonsbilde som er nødvendig for å anbefale grep og fatte beslutninger både på kort og lang sikt, som vi understreker, samt behovet for den ærlighet vi etterlyser.

Beredskap handler videre om tilgjengelig *kompetanse*, også i egne rekker. Bortsetting må ses i forhold til nødvendig beredskapsevne – og nasjonal kompetanse. Ett eksempel er evne til å vedlikeholde flyvende materiell (jagerfly og helikoptre); dels nasjonalt, dels i Forsvaret selv. Vi mener det er maktpåliggende at Forsvaret har en høy selvforsyningsgrad når det kommer til vedlikehold. Dette forhindrer ikke at det inngås samarbeidsavtaler med forsvarsindustrien, som vi ser som en del av en utvidet forsvarssektor.

Avtaler som omfatter ivaretaking av strategisk beredskap og vedlikehold må vurderes nøye. De må være gjenstand for åpenhet og gjennomsiktighet, og bli eksponert for politisk debatt, med prosesser som inkludere de ansatte og deres organisasjoner. Det må problematiseres i hvilken grad strategiske funksjoner som en nasjonal forsvarsevne er avhengig av, skal og kan settes bort til aktører utenfor forsvarssektoren.

Til beredskapslogistikken hører også at høyeste prioritet må være å få det vi allerede har anskaffet til å virke, før vi anskaffer mer som må driftes. Også det krever politiske vurderinger og prioriteringer forut for planlegging, investeringer og iverksetting, både av materiellanskaffelser og utvikling av nødvendig kompetanse.

Norge har påtatt seg et ansvar for å støtte mottak av allierte styrker. Det må spørres om Norge har tilstrekkelig kapasitet til å støtte mottak og oppsetting, framføring og understøttelse av allierte styrker – i tråd med forutsetningene i planverket. Forsvaret har kun én vertslandsstøttebataljon, og øvrige deler av strukturen må forutsettes å være opptatt av egne operasjoner.

Deler av vertslandsstøtten (Host Nation Support), ikke minst leveranse av nasjonsbestilte varer og tjenester, bør derimot ivaretas av private leverandører, herunder ikke minst lokale aktører.

Se utdyping på side 58

➡ *Med dette utgangspunkt vil vi utfordre Forsvarskommisjonen til å se på hele den kritiske logistikk-/understøttelsesdimensjonen, med vekt på hvilken kompetanse og kapasitet Forsvaret selv må opprettholde i egne rekker, ikke minst på teknisk side, vs. hva som bør og kan settes bort av tjenester, med hvilke premisser og hvilken kontroll. Kommisjonen bør også se på prinsipper og praksis for beredskapsmessig lagerhold – også sett opp mot NATO-krav som Norge er forpliktet til å følge.*

4.2.6 Basestrukturen

Vi legger til grunn at Forsvaret skal kunne forsvare hele landet, og må kunne operere i alle deler av landet. I Norge har *Forsvarsbygg* et hovedansvar for å bygge og drifte militære baser. Til basene hører også verksteder og lagre, mv.; for en del også skyte- og øvingsfelt. Til faste baser inngår infrastruktur, med forlegning og boliger for ansatte.

Basepolitikken er del av de sikkerhetspolitiske rammene og har konsekvenser for forsvarspolitiske beslutninger og militære planer.

Situasjon:

Basepolitikken har vært et nøkkeltema i norsk sikkerhetspolitikk i etterkrigstida: Utenlandske baser på norsk jord i fredstid har ikke vært tillatt, derimot forhåndslagring av amerikanske materiell, og i seneste år tilstedeværelse av amerikanske styrker på såkalt rotasjonsbasis i Trøndelag og Troms. Dertil har det i mange år vært en britisk helikopterbase på Bardufoss. I 2022 ble så en ny avtale med USA inngått, som gir amerikanske styrker eksklusiv bruksrett til deler av såkalte omforente områder på Rygge, Sola og Evenes flystasjoner, og Ramsund orlogsstasjon.

Basestrukturen har vært et hovedtema i flere runder med langtidsplanlegging: Avvikling av baser i takt med, først, nedbygginga av Forsvaret etter Den kalde krigen, og så, en vesentlig økonomidrevet omstilling der flere baser er nedlagt og eiendom avhendet. Dette har bl.a. skjedd som følge av relokalisering av aktivitet, og dels med utforutsett store investeringskostnader ved flytting som følge.

Vi anser at *basepolitikken* ikke kan ligge fast i en omskiftelig tid, men at hevdvunnen politikk er fornuftig: Med vekt på krigsforebygging og lavspenning er ikke Norge tjent med permanente utenlandske baser på norsk jord. Derimot er det formålstjenlig med *forhåndslagring* av allierte styrkers materiell i Norge; gjerne fra flere land og på flere steder, knyttet til mottaksområder. Vi er også tjent med størst mulig alliert samtrening og -øving i Norge, og at allierte avdelinger kan oppholde seg i Norge over lengre tid, både for egentrening og samtrening med norske avdelinger. Det bør fortsatt utvises varsomhet ved hvor langt nordøst forhåndslagring og langtidsopphold bør skje.

Vi anser at *basestrukturen* ikke kan være låst til tidligere beslutninger. Den må vurderes opp mot hvilke behov Forsvaret har i en til dels ny sikkerhetspolitisk situasjon, og de krav vi har til egen operativ evne og hvilke krav alliert mottak og oppsetting krever.

Ved finsk og svensk medlemskap i NATO, og i noen grad uavhengig av medlemskap, må basestrukturen (og -politikken, som et fellesnordisk sikkerhetspolitisk anliggende) vurderes også i et nordisk perspektiv. Framfor alt er dette aktuelt på den skandinaviske halvøy, og felles bruk av flystasjoner og hærbaser; de siste særlig på Nordkalotten.

Vi kan ikke ha baser uten kvarter og boliger for ansatte. Vi ser derfor på *boligpolitikken* som en alt annet enn uvesentlig del av forutsetningene for operativ evne: Tilgang på gode boliger handler bl.a. om å få personell til å bli værende i Forsvaret – og bosette seg ved tjenestestedet, framfor pendling. Dette handler også om beredskap.

Utfordring:

Forsvarskommisjonen bør behandle basepolitikken som sådan, både på et generelt alliert og spesielt nordisk nivå, samt se på bilaterale avtaler og muligheter – samt på egen basestruktur.

Vi forutsetter at Forsvaret må styrkes i volum, hvilket forutsetter større basekapasitet, inklusive tilhørende infrastruktur. Til dette hører også sivil mottakskapasitet, ikke minst havner. Vi ser det som nødvendig med større samlet kapasitet gjennom en noe bredere spredning, både for geografisk dekning og spredning av risiko:

Luftoperasjoner vil være avgjørende i krise og krig, og det må være tydelig at vi har tilstrekkelig kapasitet til nasjonale og allierte operasjoner lengst nord. Ørlandet er sentralt plassert i Norge rent geografisk, men et stykke unna operasjonsområdet i nord. Evenes, med sine fysiske begrensninger, er valgt som base for F-35 og P-8, og vi frykter at kapasiteten der blir for liten for å håndtere både nasjonale og allierte behov. Følgelig bør Forsvarskommisjonen se på hele flystasjonsstrukturen i nord, medregnet det nordlige Sverige, og se på hvilke behov vi har for videreføring av Andøya, og hva som evt. trengs av utbygging på Bardufoss.

For å forsterke den krigsforebyggende terskelen i nord bør Forsvarskommisjonen vurdere styrket nasjonal tilstedeværelse i Finnmark, med avdelinger og materiell, ut over styrkene stasjonert på GP og ved GSV.

➡ *Med dette utgangspunkt vil vi utfordre Forsvarskommisjonen til å se på behovet for ulike typer baser, ut fra en samlet sikkerhetspolitisk vurdering og framtidige nasjonale og allierte behov, inkl. ikke minst for luftoperasjoner og sjøtransport, og for samlet beredskap i prioriterte deler av landet. Kommisjonen bør også se på boligpolitikken, for å sikre bemanning og beredskap.*

4.2.7 Teknologien

Vi legger til grunn at Forsvaret allerede i hovedsak er høyteknologisk basert, og at den raske teknologiske utviklingen fortsatt vil være en hoved-driver også for utviklingen av det norske forsvaret. I Norge har *Forsvarets forskningsinstitutt* en sentral rolle i utvikling av forsvarstilpasset teknologi, i tett samarbeid med industri og akademia.

Innovasjon og eksperimentering er en del av teknologiutvikling og -utnytting, og må styrkes i Forsvaret, som en forutsetning for framtidig forsvarsevne.

Situasjon:

Teknologiutviklingen er en driver for utviklingen av et modernisert, digitalisert norsk og alliert forsvar – og driver samtidig mye av trusselbildet: Dels allerede i cyberdomenet, så vel som innen romdomenet, samt utvikling av nye missiler og autonome systemer, og på en rekke andre områder.

Utviklingen framtvinger endring i organisering, materiellutvikling og operasjonskonsepter. Digitalisering har lenge spilt en vesentlig rolle, og vil akselerere. Det samme vil bruken av kunstig intelligens, som bl.a. er viktig for å kunne håndtere stordata, og muliggjøre en større bruk av autonome og ubemannede systemer. Allerede spiller droner en viktig rolle i flere domener; et område der Forsvaret, men ikke Norge, ligger etter. Denne teknologi-drevne utviklingen vil endre måten militære operasjoner føres på og strukturer tilpasses.

Cyber er allerede etablert som et eget teknologitungt stridsdomene. Det samme er Space, og også romteknologi vil få tiltagende militær betydning. Uten å gå dypt inn i muligheter og utfordringer skal også bioteknologi og materialteknologi være nevnt; samt produksjonsteknologi: Allerede er f.eks. 3D-printing av reservedeler i felt en realitet, om enn i en tidlig fase.

Både utvikling og utnytting av ny teknologi, og nye teknikker, forutsetter innovasjon. Forsvarsindustrien, og vel så mye teknologibransjen i stort, er sterkt innovasjonsdrevet. Det samme kan ikke sies om det norske forsvaret, som trenger et innovasjonsløft, ut over den institusjonaliserte virksomheten ved FFI. Innovasjon må gis vesentlig høyere prioritet og større plass innenfor hele forsvarssektoren og -strukturen.

Utfordring:

Regjeringa satte i 2019 ned et utvalg for å se teknologimuligheter og kompetanse-utfordringer i forsvarssektoren, med vekt på å tiltrekke seg talenter, og tiltak for å øke ståtid særlig innen konkurranseutsatte fagområder. Svendsenutvalget så dertil på miljø og muligheter for å utvikle og anvende teknologi bl.a. gjennom en langt mer offensiv innovasjon og eksperimentering: Ikke bare sentralt, men vel så viktig lokalt – i ulike deler av Forsvaret, på flere nivåer – og særlig i forsvarsmiljøene i Nord-Norge:

Ett av utvalgets hovedbudskap var knyttet til den sikkerhetspolitiske verdien av bred tilstedeværelse i nord, idet det påpeker at «Økt tilstedeværelse i nord løses ikke med insentiver og beordringsplikt alene. Det må politisk drahjelp til. Næringsvirksomhet er løsningen.» Derigjennom kan Nord-Norge bli «verdens fremste region for brukernær utvikling av teknologi tilpasset krevende klimatiske og topografiske forhold».

Dette samstemmer helt med tankene bak konseptprosjektet *Innovasjonsbase Nord*, som opprinnelig ble initiert i samarbeid mellom LOs næringspolitiske avdeling og Bardu kommune, med senere tilslutning også fra Målselv og Sørreisa kommuner, og med støtte fra Troms og Finnmark fylkeskommune.

Samsvaret ligger bl.a. i tanken om at mange av de beste ideene kommer 'bottom-up': De sås av operativt personell og fra operative avdelinger i felt; i dette tilfellet fra det mest krevende fellesoperative stridsmiljø i landet, og i Alliansen: Det norske Arktis.

Utnytting av dette fortrinnet forutsetter større forståelse for, vilje til og prioritering av innovasjon og eksperimentering i Forsvaret, og tilsvarende støttet av norsk næringspolitikk. Det krever at ressurser disponeres også på lavere nivå i strukturen – og fortrinnsvis i samhandling og samskaping med lokale miljø.

Svendsenutvalget tar tankegangen fra Innovasjonsbase Nord videre på samme spor. Det understreker bl.a. betydningen av å samarbeide med mellomstore industriaktører og gründermiljøer for testing og eksperimentering av eksisterende og ny teknologi, også for å utnytte eksisterende teknologi bedre. Dette er viktig av flere årsaker, ikke minst at nyanskaffet hovedmateriell i alle domener må utnyttes for størst mulig effekt i flere tiår framover.

Utvalget slår fast at «Eksperimenteringen må i større grad skje i reelle omgivelser, med operative miljøer involvert og i samvirke med eksisterende infrastruktur og materiellarv». «Nøkkelen er et samspill mellom operative miljøer, forskning og industri slik at de operative behovene kan møte nye teknologiske muligheter». Dette er også essensen i tilnærmingen til Innovasjonsbase Nord.

FFI har etablert sin ICE worx-modell og -satsing for brukernær innovasjon og testing. Den er ennå i en tidlig fase, og spørsmålet er om satsingen er offensiv nok, og om den har tilstrekkelig prioritet – og forståelse, også på politisk nivå, og om den aktivt nok bygger nødvendige nettverk. Til dette hører spørsmålet om FFI i tilstrekkelig grad er der Forsvaret er. Vi mener så slett ikke er tilfellet.

Forsvarskommisjonen bør se til tenkingen bak og modelleringen som er gjort med utspring i Innovasjonsbase Nord-prosjektet, og samtidig etterspørre resultatet av de anbefalinger på det samme feltet som ble fremmet av Svendsenutvalget.

En del av innovasjons- og utviklingsarbeidet som senest og særlig under krigen i Ukraina har vist sin militære effekt, er bruken av *droner* (ubemannede fartøyer): Slike har vært brukt militært lenge, men har fått kraftig utvikling og oppsving under og etter krigen i Afghanistan. Droner er tatt i bruk også av Forsvaret, men ennå i begrenset omfang og bredde. Mest utbredt er norskutviklede Black Hornet, som brukes for lokal situasjonsforståelse, og som er tatt i bruk av Hæren og Heimevernet.

Luftbårne droner (UAV) ligger inne i anskaffelsesplanen. Det gjør også en kapasitet for å møte trusler fra mindre droner. Hva med USV – droner over og under overflaten – for Sjøforsvaret? Hva med ubemannede luftfartøy i stedet for bemannede helikoptre på neste generasjon fregatter? Hva med ytterligere/andre droner integrert i det kombinerte landstridssystemet, sammen med kampvogn og stridsvogn? Hvilke oppgaver kan droner løse innen logistikk og sanitet? Kan Heimevernet bruke de for lokal overvåking og situasjonsforståelse?

Forsvarskommisjonen bør se muligheter for en bredere bruk av ubemannede farkoster i en rekke funksjoner i Forsvaret, og i hele konfliktspekteret, både defensivt og offensiv, i ulike deler av strukturen. Ikke bare vil bruk av droner supplere andre virkemidler; de kan også frigjøre bruk av andre plattformer og begrensede ressurser til mer høyverdige oppdrag.

Mottiltak mot motstanders bruk av ulike typer droner må også forsterkes. Tilnærmingen må innbefatte bruk av ikke-militære kapasiteter og aktører, og et forsterket, felt-forankret samarbeid om innovasjon og eksperimentering mellom operative avdelinger, industrielle og akademiske aktører. Det må vurderes hvilke bruksområder droner og autonome enheter kan og skal brukes til, herunder også som våpenbærende kapasitet. Vurderingene må inkludere landbaserte, ubemannede kjøretøy (Unmanned Ground Vehicles, UGV), bl.a. for bruk i logistikk.

Vi ser behovet for en *dronestrategi* for Forsvaret, som samtidig skjeler til totalforsvar og sivil dronekapasitet, koblet til et oppdatert forsvarskonsept, og samordnet med en større nordiske og alliert integrering.

➡ *Med dette utgangspunkt vil vi utfordre Forsvarskommisjonen til å relatere overordnet vurdering av teknologiutviklingens muligheter til den videre utvikling av Forsvaret, inkl. derav følgende kompetansekrav. Kommisjonen bør ta opp tråden fra Innovasjonsbase Nord og Svendsenutvalget ift. innovasjon og eksperimentering, særlig i nord. Til dette hører mulig interaksjon med akademisk og industri. Kommisjonen bør vurdere delvis desentralisering av FFI for styrket samvirke med operative miljø.*

4.2.8 Ledelsen

Vi legger til grunn at Forsvaret er én organisasjon i forsvarssektoren. Staten Forsvaret ledes av *Forsvarssjefen*, som har det militære ansvar den operative evnen; det politiske og overordnede ansvaret ligger hos regjeringen ved *forsvarsministeren*. Forsvarssjefen som institusjon har ansvar for de operative deler av strukturen, men har ikke kontroll over alle innsatsfaktorer, som dels ligger i andre etater under FD. Til denne problemstillingen hører også forholdet mellom den politiske og militære ledelsen, som dels er samlet og samordnet gjennom integrert strategisk ledelse (ISL).

De formelle og operasjonelle ledelsesstrukturer er én side av saken; den kulturelle delen av ledelse som en utøvende funksjon er en annen, og vel så viktig.

Situasjon:

Militærmaktens oppgaver fordrer en sterk, samlet ledelse av Forsvaret, samtidig som det kreves en samordnet ledelse av forsvarssektoren. Dette er ivarettatt bl.a. gjennom etatssjefsmøtet. Innen Forsvaret leder FSJ gjennom flere fora. Overordnet ansvar ligger til sjuende og sist hos forsvarsministeren.

Grunnstrukturen i etaten Forsvaret er forsvarsgrenene (Hæren, Sjøforsvaret og Luftforsvaret; dertil kommer Heimevernet). Det er langt mer enn tradisjon som gjør at dette er et fornuftig fundament, samtidig som det er behov for stadig tettere fellesoperativ integrasjon, inklusive med andre nøkkelkapasiteter og -funksjoner som E-tjenesten, Cyberforsvaret og Forsvarets spesialstyrker. Parallelt med forsvarsgren- og avdelingsorganiseringen innebærer den operative utviklingen at det må planlegges og ledes ut fra en fellesoperativ multidomene-tilnærming.

Utfordring:

Staten Forsvaret har det utøvende ansvaret for det militære forsvaret av Norge, med Forsvarssjefen som ansvarlig etatssjef – og øverste militære rådgiver. Vi har i dette dokumentet (ref. pkt. 4.1) stilt spørsmål ved organiseringen av forsvarssektoren, og dermed også FSJs rolle, ansvar og myndighet.

Vi mener det er behov for å se nærmere på ledelsen av og i Forsvaret, både fra en formell og kulturell tilnærming. Dette henger også sammen med bl.a. rekruttering og utdanning. Videre ser vi dette som del av en tillitsreform i offentlig sektor: Hvilken tillit – og myndighet – FSJ som institusjon skal gis; og hvilken tillit han selv må ha, og dertil gi til sine undergitte sjefer. Vår mening er at den må være utstrakt, fordi tillit ligger i naturen til og er en forutsetning for moderne militær ledelse, og er helt kritisk for ledelse i krise og krig.

Ledelsen av forsvaret av Norge, også den militære delen, er på overordnet nivå et politisk anliggende og ansvar. Tillit innad i Forsvaret er én ting; tillit til Forsvaret som samfunnsinstitusjon i befolkningen er en annen. Begge deler betinger en ledelseskultur – på politisk, administrativt og militært nivå – som i større grad preges av *åpenhet* og *gjennomsiktighet*, og i størst mulig grad av *ærlighet*:

Uten et ærlig bilde av de faktiske forhold, framfor alt vesentlig svakheter ved forsvarsevnen, er det ikke mulig å føre en åpen forsvarsdebatt tuftet på realiteter. Ei heller, og like alvorlig: Det vil ikke være mulig å fatte politiske beslutninger på et tilstrekkelig solid grunnlag. Vi trenger en opplyst forsvarsdebatt for å skape størst mulig tillit til Forsvaret; politikerne trenger et ærlig realitetsbilde for å bidra til en troverdig forsvarsevne.

➡ *Med dette utgangspunkt vil vi utfordre Forsvarskommisjonen til å se på muligheter for enda større fellesoperativ integrasjon, med en forsterket ledelse fra FSJ som institusjon. Kommisjonen bør vurdere FSJs rolle ansvar, myndighet og handlingsrom, også knyttet til organiseringen av hele forsvarssektoren. Kommisjonen bør påakte ledelseskultur som en forutsetning til tillit innad og utad, og ærlighet som forutsetning for utvikling av vår forsvarsevne.*

4.2.9 Hybridtrusslen

Vi legger til grunn at Norge, som sikkerhetstjenestene har påpekt, ikke bare er truet av såkalte hybride angrep, men stadig blir utsatt for slike, og at denne type anslag er en viktig del av russiske operasjonskonsept og angrepsplaner. Sammensatte trusler må tas på alvor i alle samfunnssektorer, og av begge kommisjoner.

Hybride angrep er ikke noe nytt. Det relativt nye er at digital teknologi, særlig bruk av internett, gir deler av slike angrep et helt annet tempo og skadepotensial.

Situasjon:

Hybride/sammensatte trusler rammer bredt, direkte og indirekte. De kan manifestere seg i form av militære eller ikke-militære, og mer eller mindre skjulte, aktiviteter. De er rettet direkte mot målet, eller indirekte gjennom påvirkningsoperasjoner. Sammensatte virkemidler som del av en større militær operasjonsplan er så langt tydeligst i Ukraina.

For vårt vedkommende har mest oppmerksomhet vært viet cyberangrep og -sikkerhet. Mindre fokus – om enn like viktig! – er rettet mot sårbarhet ved forsvaret av kysten, og enda mindre på utfordringer knyttet til installasjoner og infrastruktur i havdomenet generelt (i norsk økonomisk sone, men utenfor vårt sjøterritorium og norsk suverenitet) samt Svalbard spesielt. Utenlandske leveranser til samfunnskritisk infrastruktur, eierskap i norske teknologibedrifter og russisk bemanning av norske skip langs norskekysten er identifisert som klare sårbarheter og/eller mulige trusler. Påvirkning av norsk opinion og undergraving av det norske tillitsbaserte samfunnssynet er en pågående aktivitet og alvorlig trussel.

Utfordring:

Gråsonebegrepet kan bestrides, men er like fullt betegnende for et felt som ligger mellom det juridisk definerte militære ansvarsområdet og det sivile (ikke-militære). Derfor er problematikken hybride/sammensatte trusler også en utfordring for både Forsvarskommisjonen og Totalberedskapskommisjonen:

En håndteringsmessig hovedutfordring er a) å oppdage et systematisert angrep, og b) avdekke hvem som står bak og med hvilken hensikt, for c) å definere hvem som har ansvar for å håndtere situasjonen – tidsnok.

Sektorprinsippet i norsk statsforvaltning er i seg selv en utfordring når hver sektor (hvert departement) har ansvar for seg og sitt, uten at det er en tilstrekkelig overordnet – operativ og kontinuerlig – kapasitet for sektorovergripende hendelseskartlegging og analyse. Dermed kan isolerte aksjoner/angrep i én sektor bli oppdaget uten å forstås som del i et større mønster, og dermed: Uten at de fanges opp og settes i sammenheng, som grunnlag for samlet håndtering. Til dette hører utfordringen med å identifisere hvem som står bak handlingene. Håndtering av hendelser i gråsonen er formelt fragmentert; styringen blir derfor ikke godt nok, raskt nok.

Vi mener det er behov for å se på den overordnede – politiske og strategiske – styring og ledelse av sektorovergripende trusler, for å sikre tidligere og bedre oversikt over og håndtering av alvorlige situasjoner i gråsonen. Det er naturlig å tenke at dette må ligge på nivået over det koordinerende departement, dvs. knyttet til Statsministerens kontor direkte, og være kontinuerlig bemannet, med vide fullmakter og svært tett kontakt med nasjonal politisk ledelse.

Forsvarskommisjonen bør, sammen med Totalberedskapskommisjonen, se på følger av sektorprinsippet i et overordnet beredskapsperspektiv. Dette gjelder ikke bare hybride trusler, men også eksempelvis en væpnet hendelse som kan være terror, og altså i utgangspunktet et politianliggende, eller også starten på en fordekt militær operasjon som vil være en oppgave for Forsvaret. Usikkerheten er rimeligvis størst i den første fasen av en mulig fiendtlig operasjon, og evne til å samle og sammenstille og bruke informasjon krever overordnede strukturer, inklusive større sentral analysekapasitet, også i gråsonen.

Sammensatte trusler satt ut i livet gjennom informasjonsdomenet, med utstrakt bruk av internett og sosiale medier, utfordrer og undergraver tilliten mellom folk, og mellom folk og myndigheter. Denne type angrep er farlig: Ikke så mye – eller bare – fordi det spres villedende informasjon og falske narrativ, men fordi de nærer opp under og forsterker eksisterende misnøye og mistillit. Derfor trengs også et *psykologisk forsvar* med en *kognitiv beredskap* i så vel styringssystem som befolkning. Vi trenger en tydeligere nasjonal motstandskraft. Vår foreslåtte tilnærming til verneplikten som også en beredskapsplikt er et bidrag til å bygge slik bevissthet og motstandsevne.

[Se utdyping på side 60](#)

► *Med dette utgangspunkt vil vi utfordre Forsvarskommisjonen til – i tett dialog med Totalforsvarskommisjonen – å gå grundig inn i hele problemkomplekset knyttet til sammensatte/hybride trusler, med vekt på hvordan det kognitive domenet blir og kan bli påvirket for spesielt å undergrave det norske tillitssamfunnet, og hvordan Norge kan og må styrke sin samlede motstandskraft mot hybride angrep, inklusive på øverste, strategiske styrings- og ledelsesnivå.*

4.2.10 Kompetansen

Vi legger til grunn at personellet og dets individuelle og kollektive kompetanse er og blir fundamentalt avgjørende for at Forsvaret som system skal virke. Personellet består av militært og sivilt tilsatte, i ulike kategorier og på forskjellige nivåer. Et høyteknologisk system som det norske forsvaret stiller høye krav til kompetanse, som det tar lang tid å utvikle. Forsvarets egen kompetanse forsterkes av eksterne partnere og leverandører.

Kompetanseutvikling må løftes opp som en kjerneoppgave i utviklingen av et troverdig forsvar: Riktig kompetanse på rett sted til rett tid er helt essensielt for operativ evne.

Situasjon:

Forsvaret har, og må ha, en svært stor kompetansebredde. Riktig kompetanse på rett plass og i tilstrekkelig volum er grunnlaget for et forsvar som virker i fred, krise og krig. Det er farlig feilforutsetning hvis diskusjonen om hvordan Forsvarets kompetansebehov skal dekkes, ikke evner å se ut over en fredsnormalitet, og i for stor grad legger opp til at basisbehovene kan dekkes, strukturelt eller ad hoc, av ressurser fra sivilsamfunnet.

Vi legger til grunn av Forsvaret over lengre tid har vært underfinansiert. Som én følge derav er Forsvaret underbemannet – og personellet er i stor grad overarbeidet. Denne personellsituasjonen er ikke akseptabel i fredstid, og den er direkte uansvarlig med tanke på hva Forsvarets oppdrag faktisk innebærer og forutsetter: å kunne føre strid. Kompetansen må utvikles, strukturen bemannes for å sikre størst mulig operativ evne. Evne til strid må alltid være dimensjonerende; også her.

Noe av kompetansen Forsvaret trenger, og bruker, skapes i eller hentes fra sivil sektor. Selve kjernekompetansen – planlegging og gjennomføring av militære operasjoner – må defineres, utvikles og forvaltes av Forsvaret selv. På høyere ledelsesnivå tar nødvendig kompetanse flere tiår å utvikle, og den kan bare utvikles innenfor en militær struktur. Selv operasjonsfeltet er svært bredt sammensatt, og ikke avgrenset til stridsfunksjoner. Ikke minst logistikk i hele sin kompleksitet er og blir avgjørende for enhver operasjon.

Utdanningsreformen endret hele skole- og utdanningssystemet. Den var i prinsippet økonomidrevet, med innsparingskrav og gevinstrealiseringsmål, men endret i praksis tilnærmingen og holdningen til særlig høyere utdanning i Forsvaret. Økonomi var en pådriver, med påståtte effektiviseringsgevinster som dels har vist seg som en illusjon, dels har svekket Forsvarets kompetanseproduksjon. Illusjon fordi konsekvensen av innførte tiltak, som tilsynelatende har medført innsparinger, har veltet kostnader over på forsvarsgrenene og sivilsamfunnet. Svekkelse fordi produksjonen har falt, og at kompetansenivået er senket, mest fordi utdanningsløpet ikke lenger bygger like mye på praktisk erfaring fra avdelingsnivå.

Både befalsutdanning og personellforvaltning er blitt sentralisert, og dermed fjernet fra de operative avdelingene og personellens fag- og avdelingsmiljø. Mer sentralisert, og dermed fjernstyrt, oppfølging av den enkelte arbeidstaker har høstet frustrasjon, og bidrar – sammen med andre forhold – til at flere slutter. Reformene, som i avgjørende grad er truffet gjennom fra politisk og/eller militær ledelse, har for mange svekket motivasjonen for å fortsette i Forsvaret. Arbeidstakernes organisasjoner har helt eller delvis vært mot reformene, og spesielt de stramme tidsløpene, og har i urovekkende grad blitt satt på sidelinja, med begrenset medvirkning og liten medbestemmelse.

Forsvarsansatte må ha en større forutsigbarhet, med mulighet for karriereplanlegging, og: familieplanlegging! En rekke suksessive reformer har ikke bidratt til forutsigbarhet.

Dét har heller ikke usikkerhet knyttet til egen økonomi, herunder framtidig pensjon. Vi har i årevis fremmet krav om at variable tillegg skal regnes til pensjonsgivende inntekt, men er ikke blitt hørt. Kanskje vil den nylige dommen i Trygderetten endre på dette, og bidra til at flere står lenger. Forutsigbarheten er også svekket over år ved at avtalefestede tillegg er blitt fjernet, uten at verdien er utlignet gjennom en ny og samlet kompensasjon. Forslag om å fjerne særaldersgrensa i Forsvaret har også bidratt til mindre forutsigbarhet og større usikkerhet.

Framtidas sikkerhetssituasjon og stridsmiljø, framtidens konflikter og forsvarsteknologiske utvikling er ikke forutsigbar. Forsvaret må bli enda mer fleksibelt som instrument i et konfliktspekter der gråsonen utvides som følge av hybride operasjoner. Desto viktigere er forutsigbarheten for det tjenestegjørende personellet. Usikkerheten må balanseres med større *tjenestetrygghet*; fleksibiliteten må fremmes gjennom større *tjenestetillit*, til etatssjefen, Forsvarssjefen – og nedover til alle nivåer.

Forsvaret trenger ikke flere store reformer på kort sikt. Unntaket er en tillitsreform. Som samfunn har vi knapt noe valg: Vi må ha tillit til at Forsvaret virker når det må. Da må militære sjefen og Forsvarets ansatte få den tilliten som trengs for å utvikle et troverdig militært forsvar av landet.

Forsvarskommisjonen bør stille spørsmål ved grunnlaget for og effekten av flere av de seneste års reformer i forsvarssektoren, herunder hvor faglig fundert de har vært vs. at de i for stor utstrekning har vært økonomidrevne, med konsekvenser for en balansert kompetansestruktur. Til reformene hører særlig innføringen av *Ordning for militært tilsatte* (OMT) fra 2015; deretter den omdiskuterte utdanningsreformen og den forserte HR-reformen. Begge ble innført uten tid til å høste erfaringer fra den (de) foregående.

Utdanningsreformen er nettopp evaluert, og det er åpenbare behov for revidering basert på erfaringer og utfordringer. Tilsvarende vil det være nødvendig å gjennomgå *HR-reformen*, med revidering som følge av erfaringer som er og vil bli høstet.

Også utdanning er et offer for New Public Management-tenkingen. Slik just-in-time-prinsippet har vært beredskapsødeleggende i logistikken, er just-enough-tilnærmingen i ferd med å bli kompetanseundergravende i utdanningen. I en stadig mer krevende tid – sikkerhetspolitisk, strategisk og sosiologisk; teknologisk, teknisk og taktisk – legges det stadig mindre vekt på verdien av den militære profesjon for å binde fag og funksjoner sammen i en struktur som i bunn og grunn skal være, og fortsatt må være, tuftet på militær kunnskap, innsikt og erfaring; altså militærfaglig kompetanse. 'Just-enough' – 'godt nok' – er ikke godt nok i møtet med konfliktens realiteter og krigens krav.

Utfordring:

Kompetansesituasjonen, på kort og lang sikt, er ikke bare en formidabel utfordring: Den innebærer også en vesentlig risiko for muligheten til å opprettholde forventet og påkrevd operativ evne. De seneste års ubalanse mellom investeringer og drift har ført til underbemanning og overarbeid. Manglende volum fører til for lav oppsettingsgrad; mangelfull erfaring svekker den operative evnen; volumet reduserer utholdenheten.

Den militære profesjon må forstås for å utvikle riktig militær kompetansen for et militært system, støttet av ikke-militære fagfunksjoner i Forsvaret og private aktører utenfor. Bemanningen omfatter en rekke problemstillinger, også hvilke funksjoner som kan eller bør bemannes med sivil vs. militær kompetanse, sett opp mot hvilke kvalifikasjoner som trengs for å løse hvilke oppgaver.

I tillegg til, og i forlengelsen av dette, kommer spørsmålet om hvilken kompetanse og kapasitet Forsvaret må eller bør ha i egne rekker vs. hvilke oppgaver som kan settes ut.

Selv om det ikke er noen definitive formler for å finne svar på disse spørsmålene, er det én helt grunnleggende, avgjørende føring: Kompetansen må svare på krigens krav. En vesentlig del av personellet må kunne disponeres i krise og krig, og det må aldri herske tvil om at *krigsstrukturen* kan bemannes av personell med de rette kvalifikasjoner, den riktige kompetansen; motivasjonen og lojaliteten. Hele kompetanseproduksjonen og personellforvaltningen må bygge på at Forsvaret skal være i stand til å håndtere en krise – og utkjempe en krig.

Forsvarskommisjonen bør danne seg et realistisk bilde både av dagens bemannings-situasjon og oppsettingsgrad, og utsiktene særlig for utdanning av offiserer, samt utdanning og ståtid for spesielt teknisk personell. Kommisjonen bør ha dette kompetanse-bildet, disse utfordringene, med seg som et helt avgjørende premiss for hele utviklingen av det norske forsvaret framover.

En varslet kompetansekrise er allerede i ferd med å bli til virkelighet når kompetent personell slutter, og det ikke fins erstattere med tilstrekkelig erfaring for å fylle formelle så vel som reelle krav til stillingen. Utfordringen merkes i flere deler av Forsvaret; ikke minst i Hærens avdelinger, særlig på det svært viktige midlere sjikt, inklusive i bataljons-staber og på kompanisjefnivå.

Offisermangelen er erkjent, bl.a. i Forsvarsanalysen 2022 fra FFI, som antyder at det må utdannes om lag dobbelt så mange nye offiserer som i dag for å opprettholde størrelsen på korpset slik det er, fram mot 2040. Ved en økning av strukturen må det utdannes enda flere. Dèt krever større kapasitet ved krigsskolene – og at utdanningen, tjenesten og karrieren, er attraktiv nok. Analyser peker på en personellsituasjon der det er for få offiserer, og et spesialistkorps med for lite erfaring, påskyndet av at for mange slutter for tidlig.

Det er alarmerende at i den store avgangen de nærmeste år vil det være seg mange offiserer med vital erfaring fra planlegg og ledelse i staber og avdelinger. Det er en kompetanse bygd opp over svært mange år, og som ikke raskt kan reproduseres. Ei heller er det beroligende at verdifull spesialistkompetanse forsvinner ved 35 års alder som følge av tilsetningsordningen, og før den tid, som følge av tjenesteforholdene.

Teknologiutviklingen stiller ekstra krav til spesialisert kompetanse i den digital sfære. Kampen i arbeidsmarkedet er særlig stor på dette feltet. Forsvaret har også her den store fordelen gjennom vernepliktinstituttet at det kan skaffe seg de beste talentene. Nøkkelen deretter ligger i utfordrende oppgaver, god kultur og korpsånd.

Forsvarskommisjonen bør vurdere betydning av lønns- og arbeidsforhold, inklusive samlet kompensasjon særlig for operativ tjeneste og pålagt beordring, opp mot de utfordringer – og kostnader – Forsvaret har med å beholde personell og kompetanse.

Kommisjonen bør ha i mente at offentlig sektor er vel organisert med rammeverk som gir ansatte avtalefestede rettigheter. I sin tilnærming til et framtidig forsvar der tillit og troverdighet ikke blir mindre viktig, og hvor det å rekruttere og beholde personell blir enda mer krevende og påtrengende, er det maktpåliggende å sikre arbeidstakernes faktiske medbestemmelse og medvirkning. Det er en opplevelse av at dette er svekket snarere enn styrket de seneste år.

Utvidet bruk av reservister er én mulighet for å dekke mangler i oppsettingene, men først og fremst må den faste bemanningen fylles opp. Dagens systemer for bruk av reserver er ment for å etterfylle etablert struktur i krise og krig, ikke å bemanne egne avdelinger. Vi har ikke lenger mobiliserbare reserveavdelinger. Skulle det bli aktuelt å opprette flere avdelinger, særlig for forsterkning og utholdenhet, må de i stor grad baseres på reservestyrker.

Forsvarskommisjonen bør vurdere hvorvidt – og evt. hvordan – Forsvaret, og da særlig land- og sjømilitære strukturer – kan forsterkes med nye, mobiliseringsavdelinger som kan gå inn i etablerte hovedstrukturer, f.eks. i en brigaderamme eller et minevåpen. Forutsetningen er tilgjengelig materiell, øvd personell og samtrente avdelinger. En slik mulig styrking av et altfor lite forsvar med for lav utholdenhet, bør være gjenstand for diskusjon. Heimevernet har en struktur med mobilisert personell som ikke er stadig tjenestegjørende, men den har sin territorielle funksjon, og er ingen reell reserve for Hæren eller andre deler av Forsvaret.

Se utdyping på side 54

► *Med dette utgangspunkt vil vi utfordre Forsvarskommisjonen til å sette seg inn i de faktiske personellforhold, med utgangspunkt i dagens reelle underbemanning, og utfordringene med å beholde personell, opp mot behov for styrket bemanning og konkurranse om kompetanse. Kommisjonen bør se på utdanningssystemet ut fra den operative strukturens kort- og langsiktige behov.*

4.3 Finansieringen

Forsvarskommisjonen er også gitt som føring at

«Vurderingene skal ta høyde for realistiske økonomiske rammevilkår.»

Vår grunnleggende tilnærming er at 'realismen' ikke lenger kan knyttes til finansiell vilje og budsjettbalanse, men til sikkerhetspolitiske realiteter og reelle behov. Det vil være en videreført ansvarsfraskrivelse å ikke investere i et mer troverdig nasjonalt forsvar. Og det må gjøres så snart som praktisk mulig. Norge har de økonomiske evnene; det er viljen det skorter på.

Vi minner om at Stortingets flertall aktivt valgte bort betryggende nasjonal sikkerhet ved å avvise FSJs velfunderte og velbegrunnede – og faglig moderate – anbefaling i 2020. Følgelig har, en viss budsjettmessig påplussing til tross, gapet mellom realitet og reelt behov økt ytterligere. Eksisterende planer gir oss ikke engang minimumsløsninger, og på langt nær tidlig nok.

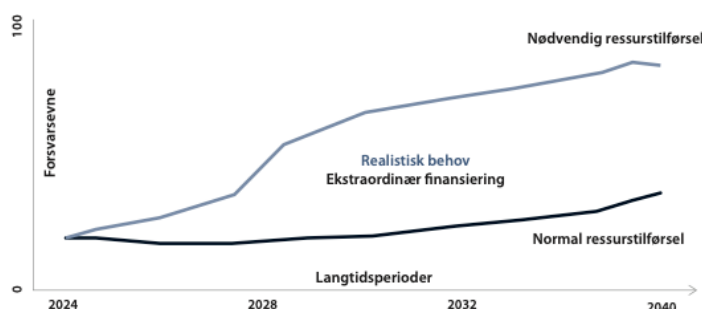
Norge har sluttet seg til NATOs to-prosentmål, og må stå ved det; lage en plan for det – og levere på det. Dette er heller ikke en tilfredsstillende parameter: Til sjuende og sist er det forsvarsevnen, den samlede kampkraften, som gjelder, ikke prosentregning. Forsvarsstrukturen må styrkes på samtlige områder – mest mulig samtidig. Og det må skje mye raskere enn hva tradisjonelle langtidsplaner og budsjettbaner gir rom for.

► *Vi utfordrer Forsvarskommisjonen til å diskutere følgende hypotese:*

For å sikre en forsvarlig nasjonal forsvarsevne så raskt som faktisk mulig må det et økonomisk kraft-tak til, ut over selv enn en realistisk forventet påplussing av forsvarsbudsjettet de neste år. Dette tilsier andre politiske og budsjettmessige mekanismer, med ekstraordinær finansiering over en flerårig periode.

(Se figur på neste side.)

Påkrevd krafttak for et troverdig nasjonalt forsvar **Politisk investeringsløft for styrket forsvarsevne**



Vi legger til grunn at flere av FSJs anbefalte forutsetninger og strukturelementer ikke er tatt til følge, og at i prinsippet vedtatte anskaffelser og utvidelser ligger til dels langt fram i tid. Det er oftest lenger fram enn hva som er beroligende, og hva som i noen tilfeller er faktisk nødvendig.

Vi forutsetter at det gjøres en fornyet vurdering av strukturelle behov i forbindelse med utarbeidelsen av ny FMR og LTP, også sett i lys av den sikkerhetspolitiske situasjon og teknologiske utvikling, og – framfor alt: På grunnlag av et nytt forsvarskonsept.

Vi forventer at Forsvarskommisjonen tillater seg å se på reelle forsvarsbehov, og ikke begrenser seg til et investerings- og kostnadsnivå som er forhåndsdefinert, uavhengig av sikkerhets- og forsvarspolitiske realiteter.

➡Vi vil utfordre kommisjonen til å se på forventningene om fortsatt interneffektivisering som en forutsetning for budsjettering, også i lys av 'realisme'-føringen: Det er ingen realisme i å oppnå økonomisk innsparing av betydning gjennom det som måtte være av effektiviseringsgrep. Effektiviseringen må konsentreres om justerte rutiner som evt. kan skape økt operative evne, uavhengig av mulig innsparing. Det må erkjennes at en rekke prosesser og beslutninger har ført til det motsatte: Økte kostnader og, delvis, svekket operativ evne.

4.4 Forsvarskonseptet

For å tilnærme seg alle disse, og andre, problemstillinger på en måte som gir mening for systematisk og konseptuell utvikling av Forsvaret, må det tas utgangspunkt i den overliggende sikkerhetspolitiske analysen. Dernest er vurderingen av disse forholdene vesentlig for å utvikle et oppdatert forsvarskonsept.

Norge har i dag et forsvarskonsept, slik det er beskrevet i gjeldende LTP (s. 25–26). Dette har et sikkerhetspolitisk tyngdepunkt, og vi mener at et forsvarskonsept bedre må bygge bro mellom sikkerhetspolitikk og forsvarspolitikk. Det må tydeligere svare på hvordan, i hovedtrekk, Norge skal anrette sitt tidløse forsvar, og derigjennom gi klare, overordnede føringer for forsvarspolitikken og -utviklingen, for å sette Forsvaret i stand til å løse sine oppgaver.

Forsvarskonseptet skal framtvinge en klargjøring av nasjonale ambisjoner, krav og innretninger, og oversette disse til et grunnlag for faktisk utførelse gjennom politiske beslutninger og militær realisering, for å bygge og manifestere troverdig forsvarsvilje.

Konseptet skal ta overordnede, strategiske valg som grunnlag for taktiske tiltak, uten å låse utviklingen ved detaljering.

Forsvarskonseptet vil samtidig gi strategiske, politiske signaler til omverdenen om norsk vilje til å utvikle og anvende militærmakt, som bidrag til nødvendig troverdighet. Et mer forsvarsrelatert konsept enn dagens må ta med seg sentrale utviklingstrekk og utfordringer, så som et samlet Norden i NATO; hybrid-/gråsoneproblematikken; beredskapsutfordringer og totalforsvarskonseptet; betydningen av cyberdomenet og nødvendigheten av robuste IKT-nettverk; tilnærming til forsvar av kystsonen, mv.

Norge trenger et justert forsvarskonsept. Dette må så legges til grunn for den videre utvikling av Forsvaret, gjennom neste langtidsplan, fra 2024. Altså må det utarbeides før dette arbeidet kommer for langt.

[Se utdyping på side 68](#)

➡ *Vi anser at drøfting/utvikling av et overordnet, politisk fundert og militært forankret nasjonalt forsvarskonsept er en hovedoppgave for en forsvarskommisjon, og utfordrer Forsvarskommisjonen til å ta denne oppgaven, og legge anbefalt konsept til grunn for mye av sine vurderinger og anbefalinger.*

VII. Tillegg

For bedre å synliggjøre utfordringer og muligheter knyttet til noen av de mest sentrale problemstillingene vi mener Forsvarskommisjonen må se på tar vi i dette tillegget med noen korte, utdypende beskrivelser:

De følgende ti temaene krever alle oppmerksomhet, og er faktorer som hver for seg og til sammen bidrar til styrket forsvarsevne. De er i det følgende satt opp med en innbyrdes logikk, der vi starter med *forutsetningene* (balanse og kompetanse, og de to operative bærebjelkene cyberforsvar og logistikk); så tar for oss hybrid-trusselens utfordring, ikke minst i kystsonen – og hva dette, og annen utvikling, krever av økt innovasjon og industrisamarbeid.

Dernest ser vi på et samlet Norden i NATO som en helt ny dimensjon og behovet for utvidet verneplikt og en ny og bredere anlagt førstegangstjeneste. Mye av dette bekrefter behovet for et fornyet forsvarskonsept som *grunnlag*.

Bak alle disse temaene ligger to underliggende forutsetninger og utfordringer:

- A: **Konflikthåndtering:** Forståelsen for at Forsvaret er til for å forhindre krig, og at den viktigste egenskapen derfor er kunne håndtere konflikter før de eskalerer – og ender i krig
- B: **Beredskap:** Bevissthet om nødvendigheten av beredskap som helt avgjørende, med vilje til å heve den til et forsvarlig nivå, som gjør at Forsvaret kan reagere – og holde ut

- 01: Et styrket, balansert nasjonalt forsvar
- 02: Kompetansen og personellet; utdanning, bemanning, ståtid
- 03: Cyberdomenet – og forsvar av og med nettverk
- 04: Logistikken – og Forsvarets evne til å operere
- 05: Hybride utfordringer – og forsvar i gråsonen
- 06: Kystens sårbarhet og forsvar av kystsonen
- 07: Innovasjon og eksperimentering, industri og utvikling
- 08: Norden i NATO – og Norge i NATO, Norden og nord
- 09: En utvidet verneplikt – og en ny beredskapsplikt
- 10: Et fornyet, førende nasjonalt forsvarskonsept

TILLEGG 01:

Et styrket, balansert nasjonalt forsvar

1. Sak

Vi ser et behov for å tydeliggjøre behovet for et styrket *balansert*, nasjonalt forsvar, og hva slags balanse som må til – og hva det innebærer.

Vi tar utgangspunkt i at Forsvaret er i ubalanse. Det nasjonale forsvaret må være i indre balanse, der manglende balanse ikke kan kompenseres av allierte uten at dette viderefører en ubalanse som begrenser nasjonal forsvarsevne og handlefrihet.

2. Spørsmål

Vi viser til den tradisjonelle tilnærmingen, med balanse – samsvar – mellom oppgaver og ambisjoner, struktur og økonomi. I dette ligger en rekke forhold som må balanseres, for at hele Forsvaret skal være i stand til å levere på oppdraget, med størst mulig operativ evne.

3. Stikkord

Noen stikkordbaserte elementer for å belyse ulike typer forutsatte balanser:

Struktur: Forsvaret må være ha en balanse mellom forsvarsgrenene og andre struktur-elementer, for å sikre (felles-) operativ evne i alle domener.

Kompetanse: Forsvaret må ha en balansert kompetanse: tilstrekkelig for å løse egen kjernevirksomhet; avbalansert med hvilken ekstern kompetanse som kan benyttes.

Kapasitet: Forsvaret må ha en balansert kapasitet mellom ulike deler av strukturen: mellom og innen forsvarsgrener og domener; mellom operative deler og støttestrukturen.

Evne: Forsvaret må ha en balansert evne til reaksjon og utholdenhet; med tilstrekkelig bredde og dybde; tilstedeværende og tilgjengelige kapasiteter.

Volum: Forsvaret må ha en balanse mellom oppdrag, ambisjoner og planverk – og volum med personell, materiell og systemer, ikke minst for å sikre utholdenhet.

Baser: Forsvaret må ha en balansert basestruktur som ivaretar politiske ambisjoner, operative behov og allierte forpliktelser – i alle domener.

Teknologi: Forsvaret må ha en balanse mellom (høy-) teknologiske plattformer og systemer, og evnen til også å kunne operere i et mer lavteknologisk, konvensjonelt miljø.

Vilje: Forsvaret må bygge på en balanse mellom politiske planer og økonomiske rammer; mellom tilkjennegitte ambisjoner og budsjettmessige realiteter.

Behov: Forsvaret må bygges på en balanse mellom en realpolitisk virkelighet og reelle forsvarsbehov, der reelle behov møtes av virkelig satsing.

Vi anser at det i dag er en ubalanse på flere kritiske områder, derunder:

- Investeringer vs. drift i flere deler av forsvarsbudsjettet
- Kompetansebehov vs. utdanningskapasitet på flere nivåer
- Samtrening vs. øvingsvirksomhet i flere deler av strukturen
- Oppdrag og oppgaver vs. bemanning og kompetanse
- Stående styrker vs. tilgjengelige reserver
- Operative behov vs. tilgjengelig infrastruktur
- Nødvendig beredskap vs. faktisk situasjon
- Effektiviseringskrav vs. virksomhetsrealisme
- Nasjonal evne vs. alliert støtte
- Tillit og medvirkning vs. praksis og inkludering

TILLEGG 02:

Kompetansen og personellet; utdanning, bemanning, ståtid

1. Sak

Vi ser et behov for at kompetanse- og bemanningssituasjonen i Forsvaret løftes opp til et høyere prioritert faglig og politisk nivå. Personellet kan ikke tas for gitt, kompetansen i et militært system kan ikke rekrutteres fra et sivilt arbeidsmarked, og kan ikke raskt produseres og etterfylles. Forsvaret har allerede i flere år vært underbemannet; situasjonen det kommende tiåret blir enda mer alarmerende

Bemanning handler om kvantitet og kvalitet; riktig kompetanse på rett sted – i tilstrekkelig omfang, og dermed: riktig utdanning for rett kompetanse. Dét krever forsvarsplanlegging!

2. Spørsmål

Vi vil bl.a. peke på at noe er relativt fast: Men selv en militær grunnutdanning for framtidens militære ledere er nå utvannet. Også forståelsen for den militære profesjon, og nødvendigheten av dyp militær erfaring for å løse unikt militære oppdrag synes dårlig forstått.

Ubalansen mellom investeringer og drift fører til en vedvarende underbemanning, og til grep i Forsvarets utdanning som ikke produserer rett kompetanse til rett sted i strukturen.

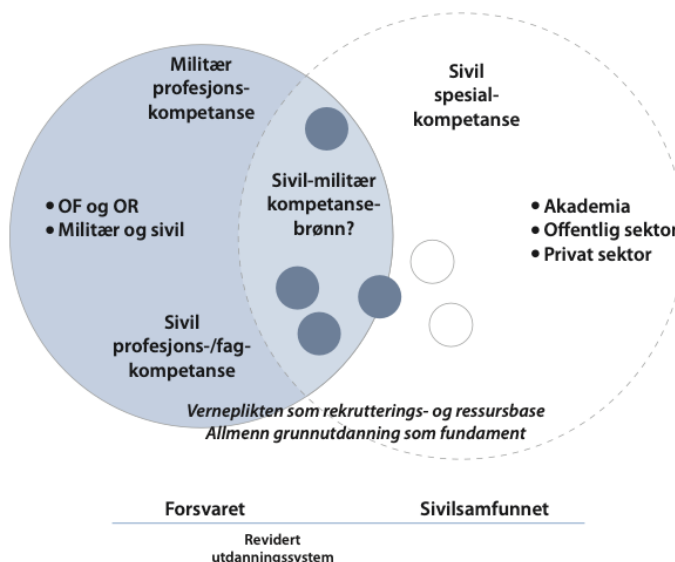
Den allerede merkbare mangel på offiserer, som snart forverres, er kjent, men ikke tilstrekkelig erkjent. Underdekning vil bli en alvorlig utfordring.

Figuren over antyder en tilnærming som bygger på både sivil kompetanse som må og kan forsterke Forsvaret, samtidig som Forsvaret må utvikle og besitte sin egen, spesialiserte (militære og sivile) kompetanse. Figuren antyder også et mulig grenseområde med en pool av sivil-militære fagressurser som bidrag til å sikre Forsvarets kompetanse. Til denne hører også kompetanse som vil forsvinne ut av Forsvaret, og som kan inngå i slike huber.

Én av flere strukturelle utfordringer er at utdanning og karriereløp – *kompetanseutvikling* – ikke godt nok er tilpasset strukturutviklingen og oppgaveporteføljen: *kompetansekravene*. Utdanningsløp og bemanningsnivå må være på plass senest samtidig med at strukturen endres og materiell innfases.

For å sikre størst mulig effekt av materiellinvesteringer må istandsetting av plattformene, med nødvendige lagre for å sikre operativitet, prioriteres. På samme måte må strukturen tilføres den kompetanse, det personell, den oppsetting, som er nødvendig for å ta ut maksimal operativ effekt av grunninvesteringene. Det gjøres ikke gjennom effektivisering, men ved prioritering av driftsressurser – hvor personellet og dets kompetanse er den viktigste, og helt avgjørende, komponenten.

Forsvarets kompetansebehov – for krig
Samfunnets produksjon av kompetansekraft



3. Stikkord

Noen stikkordbaserte tilnærminger til eksisterende og kommende kompetansebehov:

Faglighet: Vi ser det ikke som noen ønsket løsning å lette på de faglige forutsetningene, særlig ikke kravene til militær kompetanse. Det er imidlertid behov for både flere militært og sivilt tilsatte, med en klok fordeling av stillingskategorier ut fra profesjonskrav og beredskapsbehov – og krigens krav. Det reelle behovet for faktisk fagkompetanse må være styrende, for å gi størst mulig samfunnsmessig effekt av kompetansen.

Attraktivitet: Forsvaret er en attraktiv arbeidsplass – som mange slutter i etter få år. En undersøkelse fra FFI viser at mange unge spesialister slutter etter tre år. Én av tre oppga karrieremuligheter og kompetansebygging som hovedårsaker til at de sluttet. Ett vesentlig tiltak for å begrense avgangen og øke ståtid, er å tilby mer attraktive økonomiske vilkår og bedre tjenesteforhold. Verdien av den komplette kompensasjonspakken, med lønn og incentiver, kan, verken bokstavelig eller overført, overvurderes. Fjerning av rettigheter, som kompensasjon for ulemper ved beordringssystemet, er ett eksempel på demotiverende tiltak. Et annet er en boligpolitikk og en for mange boligstandard som ikke frister til forlengelse eller familieetablering. Et tredje er åpenbart pensjonsordningen, der bare en del av samlet avlønning er pensjonsgivende. Til dette kommer at sammenkoblingen av grads- og lønnsnivå ikke lenger er formålstjenlig. Grad og lønn må løsnes for å få til mer fleksible og konkurransedyktige tjenestevilkår.

Fleksibilitet: Med ny ordning for militært tilsatte er militært personell inndelt i to søyler; én for offiserer (OF), én for spesialister (OR). De to karriereveiene gir få reelle muligheter til å skifte løp, aller minst fra OR til OF. Både som tiltak for å motivere til fortsatt tjeneste og for best mulig utnytting av kompetanse, bør det tilrettelegges for større fleksibilitet.

Arbeidsmarked: Et stramt arbeidsmarked betyr økt konkurranse om kvalifisert arbeidskraft: Forsvaret må selv være konkurransedyktig i rekruttering, men må videre klare å beholde kompetanse som etterspørres også i privat og privat sektor, inklusive fra andre offentlige etater. Særlig statens behov for kritisk teknologikompetanse er et viktig samfunnsproblem som begge kommisjoner bør ta opp. Det vises til at dette er en problemstilling hos Svendsenutvalget (2020), som mener at «Offentlig sektor må gå sammen om å tiltrekke og utvikle særlig kritisk cybersikkerhetskompetanse». Dette er bare ett avgjørende kompetansefelt, og utfordringen må utvides til å beholde kritisk kompetanse. Et annet og lenge svært kritisk fagfelt var medisin, og særlig kirurgisk kompetanse til internasjonale operasjoner. Her ble det nødvendig med nye, fleksible modeller – som førte fram. Én tilnærming kan være kompetansebrønner (huber, pooler) for å sikre nødvendig tilgang; innenfor statlig/offentlig sektor alene, eller også med relevante partnere i privat sektor, inklusive academia. Lønnsmodellene må vurderes.

Forsvarskultur: Attraktivitet og ståtid handler også om kultur og miljø, utfordrende oppgaver – og lojalitet til Forsvaret og samfunnsoppdraget. Det må skapes rammer som gjør at personellet får en identitet i og tilhørighet til Forsvaret, og ansvar for forsvar av landet. Dette elementet ved forsvarsvilje og -evne vil svekkes ved at oppgaver settes ut til private aktører. Det svekkes også av dårlig ledelse, inklusive trakassering, i Forsvaret.

Årsværkstyring: Forsvarets sjefer kan ikke lenger pålegges å styre etter årsværk. De må ha handlingsrom til å forvalte sine ressurser på en måte som gir størst effekt. Det må gis tillit til at de evner å løse sine oppdrag på en mest mulig hensiktsmessig måte.

Reserver: Noen kritiske hull, særlig for en kortere periode, kan tettes ved å rekruttere offiserer og spesialister tilbake til Forsvaret. Dette vil imidlertid ikke løse grunnleggende mangler i personellstrukturen. Derimot er det behov for flere mobiliseringsdisponerte og øvde reserver for å fylle opp stående avdelinger i krise og krig.

TILLEGG 03:

Cyberdomenet – og forsvar av og med nettverk

1. Sak

Vi ser et sterkt behov for å tydeliggjøre verdien av og funksjonen til cyberdomenet som eget stridsdomene, og avhengigheten av digitale nettverk, med IKT som forutsetning for at det digitaliserte forsvaret skal virke.

Norge har valgt et *høyteknologisk militært konsept*, med få, men teknologisk avanserte enheter integrert i domenebaserte, fellesoperative og alliansetilpassede systemer. Ett eksempel på én slik struktur er Hærens digitalt integrerte combined arms-system. Dette skal samvirke med andre systemer i en multidomene-tilnærming, der digitale nettverk er en forutsetning. Virker ikke nettverkene, virker ikke systemene – Forsvaret.

2. Spørsmål

Vi vil sterkt understreke at IKT-infrastrukturen er en avgjørende forutsetning for Forsvarets virksomhet, ikke minst den operative delen. Digitalisering – digital integrering av digitale plattformer og systemer i et etter hvert heldigitalt forsvar – er blitt en nødvendighet, og en styrkemultiplikator.

Samtidig er cyber blitt et operasjonsdomene. I Norge er det E-tjenesten som har ansvar for *offensive* cyberoperasjoner; Cyberforsvaret for de *defensive*. Cyberforsvaret har også en rekke oppgaver som er vitale for å få Forsvaret – og operasjonene – til å virke.

Cyber er et operasjonsdomene, men Cyfor er ikke en forsvarsgren. Det innebærer ikke uvesentlige interne utfordringer i Forsvaret når det kommer til forståelse og status, rolle og handlefrihet for Cyfor.

Cyber blir mest sett på som en støttefunksjon, men er et kritisk operasjonelt element, som må inngå og prioriteres all operativ virksomhet. Cyfor kan i dag ikke godt nok styre sin egen kompetanseutvikling, og kan derfor ikke bidra optimalt til forsvarsevnen.

Cyberforsvarets nasjonale betydning Fundament for militær evne og politisk handlefrihet



Tre hovedspørsmål som må besvares:

- Hvordan skal vi sikre Forsvarets handlefrihet i cyberdomenet?
- Hvordan skal vi sikre at Forsvaret/Cyfor har tilstrekkelig egen kapasitet, og kan ta i bruk den nasjonale IKT-infrastrukturen, når – og i den utstrekning – det er nødvendig?
- Hvordan skal vi sikre at Cyberforsvaret har tilstrekkelig evne til – tidsnok og effektivt – å møte og håndtere enhver oppdukkende cybertrussel?

3. Stikkord

Noen stikkordbaserte tilnærminger til behovet for å oppgradere cyberforståelsen:

Cyberoperasjoner: Defensive cyberoperasjoner omfatter aktiviteter og tiltak for å forme cyberdomenet til egen fordel, beskytte kritiske digitale verdikjeder mot cybertrusler og forsvare operasjonene mot cyberangrep. Hensikten med defensive cyberoperasjoner er å sikre Forsvaret handlefrihet i cyberdomenet i krig, krise og fred. Evnen til å planlegge og gjennomføre slike er kritisk for forsvarsevnen. De må derfor være en integrert del av militære operasjoner, for å sikre effektivt samvirke for å oppnå strategiske og operative mål, inklusive som en integrert del av samlet styrkebeskyttelse. Dette er noe annet enn forebyggende sikkerhetstiltak. Cyberoperasjoner inngår i operasjonens kjerne.

Sårbarhet: Med erkjente svakheter i Forsvarets egen cyberstruktur, og Forsvarets tette interaksjon med og avhengighet av eksterne, ikke-militære verdikjeder, vil cyberangrep utgjøre en vesentlig trussel mot evnen til å gjennomføre militære operasjoner. Forsvarets digitale svakhet og sårbarhet – og de digitale truslene – er vel kjent på overordnet, prinsipielt nivå, men er ikke (og skal heller ikke være) godt nok forstått på det detaljerte, praktiske nivået. Det som er avgjørende, er at alvoret forstås og ansvaret tas, på det politiske – besluttede og bevilgende – nivå. Den strategiske forståelsen for cyberdomenet synes begrenset, både på politisk og militært hold.

Sårbarheten i og fra private partnere og verdikjeder utgjør en tilleggstrussel og -risiko, noe som betinger en bedre avklaring mellom risiko og tiltak i cybersikkerhetsskjeden, inklusive avklarte roller, ansvar og funksjoner til ulike aktører; militært og sivilt, offentlig og privat. Den nasjonale cybersikkerhets-infrastrukturen bør tidvis gjennomgås, ut fra akkumulert, oppdatert kunnskap, inklusive faktiske erfaringer og nye erkjennelser. Dette handler ikke bare om Forsvarets evne til å beskytte egne operasjoner, men om samfunnets beredskap i stort. Forsvaret inngår i et *digitalt økosystem*, og er avhengig av og utsatt for sårbarheten til andre aktører i *digitale verdikjeder*. Dels i samfunnet, dels innover i forsvarsstrukturen, med logistikk og operative enheter.

Påvirkning: Forsvaret må, som samfunnet ellers, ta høyde for avanserte cyber- og påvirkningsoperasjoner i alle faser av en konflikt. Trusselen består mest i mulige koordinerte aktiviteter i cyberdomenet for å svekke Forsvarets situasjonsforståelse, forstyrre våpensystem, framprovosere sammenbrudd i viktige digitale verdikjeder eller distrahere for å skape større muligheter for konvensjonell manøver. En målrettet cyberoperasjon vil alvorlig kunne svekke Forsvarets operative evne.

Handlefrihet: For å sikre Forsvarets *handlefrihet* i cyberdomenet er det avgjørende å oppdage angrep og treffe tiltak tidsnok. Redusert handlefriheten her forplanter seg oppover; og først til Forsvarets operasjonsevne og oppdragsløsning. Hvis den hemmes og reduseres på taktisk nivå vil i neste omgang, på strategisk nivå, nasjonale myndigheters politiske og diplomatiske handlingsrom bli svekket. Parallelt vil en hybridoperasjon kanskje over lang tid ha arbeidet for å svekke det helt avgjørende tillitsforholdet mellom innbyggere og myndigheter, sådd splid og skapt forvirring.

Kompetanse: Digital spisskompetanse er sterkt etterspurt. Forsvaret må tenke langsiktig og finne bedre mekanismer for å beholde personell med den rette kompetansen. Det må i utgangspunktet rekrutteres flere cybersoldater gjennom førstegangstjenesten, også fra miljøer der særlig relevant kompetanse kan hentes.

TILLEGG 04:

Logistikken – og Forsvarets evne til å operere

1. Sak

Vi ser et behov for både å belyse logistikkens betydning og forsterke logistikkfunksjonene i Forsvaret. Til dette hører ikke minst beredskapsbehov, og bortsettningsspørsmålet

Logistikk/understøttelse er en hovedforutsetning for at en militær operasjon skal lykkes, og krever betydelige ressurser. Totalforsvarskonseptet er en nøkkel særlig på dette feltet, og i senere år er det ut over dette inngått kommersielle strategiske avtaler og partnerskap med private leverandører. Disse forsterker åpenbart Forsvarets operative evne, men som en følge innebærer de en svekking av egen kompetanse og kapasitet.

2. Spørsmål

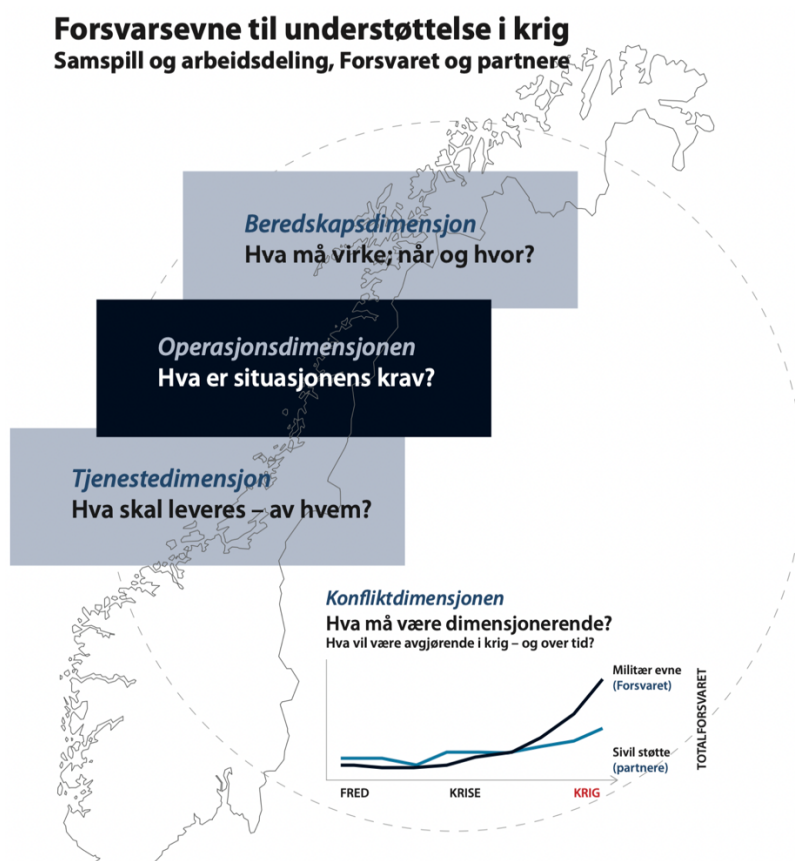
Vi vil peke på flere problemstillinger og utfordringer knyttet til Forsvarets logistikk, både organisatorisk og funksjonelt; politisk og prinsipielt. Ett hovedspørsmål er hvilken kompetanse og kapasitet Forsvaret selv bør og *må* ha i egne rekker, og dernest: Hvilke av forsvarssektorens rekker (etater) som skal ha ansvar for hva.

Vi framholder som avgjørende at det er *militære* behov i hele konfliktspekteret, og mest av alt i krig – krigens krav – som må legge premissene for innrettingen også av logistikken.

Utholdende logistikk leveres av militære og private aktører, og er derfor en av de mest sentrale dimensjoner ved sivil-militært samarbeid. De militære behov og krav må settes fremst, og bygge på operative erfaringer nedenfra.

Logistikk er særlig krevende i Nord-Norge. Utfordringene i Midt- og Sør-Norge er knyttet til kravene som stilles ved mottak av større allierte styrker og forsyninger, som nå også må planlegges for Sverige og Finland, evt. Baltikum – med understøttelse av både militære operasjoner og sivilt samfunn.

Uttrakt digitalisering øker sårbarheten også innen logistikken, inklusive mulig sporing av last og registrering av kjøretøy. Forsyningslinjene kan angripes både fysisk og virtuelt, gjennom digitale angrep på trafikksystemer eller også merkantile oppkjøp i leverandørstrukturen, ref. eksempelet Bergen Engines.



3. Stikkord

Noen stikkordbaserte tilnærminger til en grundig vurdering av logistikkrelaterte spørsmål:

Kjernekapasitet: Det må klargjøres hva som er kjernevirksomhet, og som dermed må være dimensjonerende for egen kompetanse og kapasitet. Forsvarssjefens 'Policy for vurdering av kjernevirksomhet i Forsvaret' er ikke tilstrekkelig klar. Her strekker den seg svært langt, som «de aktiviteter som direkte bidrar til gjennomføring av styrkeoppbygging og militære operasjoner». I Forsvarets fellesoperative doktriner er det blitt lagt til grunn at kjernevirksomheten er «forberedelse til og gjennomføring av militære operasjoner». I policydokumentet framholdes også at «Ressursene som inngår i den operative styrkestrukturen er en operasjonalisering av de operative kravene, og det legges til grunn at disse ressursene må eies av Forsvaret». Hvilke ressurser må da eies av Forsvaret? Hvilken kompetanse og hvilken kapasitet – for hvilken evne til reaksjon og utholdenhet; for å kunne oppfylle krigens krav?

'Spiss ende': Det er en farlig forenkling når det den såkalte 'spisse ende' framholdes som den egentlige stridsevne. Dette underslår forutsetningene for effektive operative avdelinger, helt fra utdanning, via trening og øving, til komplette militære systemer som må virke i hele spekteret, med høyintensitets strid som det mest krevende. Cyber og logistikk, sanitet og samband er helt fundamentalt, selv om de oftest omtales som støttefunksjoner. Uten disse – ingen operativ evne; ingen 'spiss ende'!

LTP: Regjeringen peker i Meld. St. 10 (fra 2022) på at «Eksisterende og forventet fremtidig behov for operasjoner stiller store krav til logistisk understøttelse i Nord-Norge, både i en nasjonal og alliert kontekst», og legger opp til at neste langtidsplan må se på hvordan framtidige logistikkbehov kan «ivaretas gjennom videreutvikling av strategisk avtaler og optimalisering av det eksisterende logistikkapparatet». *Forsvarskommisjonen* skal gi innspill til neste langtidsplan, og forventes å gå inn i logistikkens forutsetninger, og problematisere bortsettingens konsekvenser.

Evaluerer: Gjennom evalueringer fra øvelser, som Trident Juncture (som ble planlagt i to år – og gjennomført i fredstid!), er totalforsvarssystemet og strategiske partnerskap gitt godt skussmål. Vi bestrider ikke hovedfunnene, men kommisjonen bør spørre om det ikke også er avdekket svakheter som bør bli del av en helhetlig, og ikke minst prinsipiell, vurdering – med effektivitet og effekt, herunder kostnadseffektivitet og operativ oppetid.

Bortsetting: Konkurransetsetting/outsourcing/privatisering reiser en rekke prinsipielle, ved siden av praktiske og juridiske, spørsmål, deriblant:

- Hvordan sikre at Statens monopol på bruk av voldsmakt fortsatt er underlagt statlig styring og demokratisk kontroll?
- Hvordan forhindre sammenblanding av ulike interesser som kan påvirke utformingen og bruken av Forsvarets midler?
- Hvordan sikre et klart skille, formelt og praktisk, mellom Forsvarets og dets rolle og myndighet, og private aktører?
- Hvordan sikre rettighetene og pliktene til Forsvarets leverandører i væpnet konflikt og krig – og sikre leveransene til Forsvaret?

Folkerett: Sivile (private) bidragsyttere til militære funksjoner vil i krigsoperasjoner bli legitime mål. Det samme gjelder personer hos private leverandører som blir integrert i militære strukturer.

Lojalitet: Private leverandører inngår kontrakter med ansatte, også utenlandske borgere. Tilgjengeligheten er én kritisk faktor, en naturlig lojalitet en annen, som ikke bare går på nasjonalitet, men på kultur og forpliktende integrasjon i en militær struktur.

TILLEGG 05

Hybride utfordringer – og forsvar i gråsonen

1. Sak

Vi ser et behov for å løfte utfordringer knyttet til sammensatte trusler inn i diskusjonen om Forsvarets rolle og oppgaver, som del av et samlet nasjonalt forsvar mot hybridangrep,

Hybride operasjoner i en tidlig fase vil dels være vanskelig å avdekke og forstå, og de vil ikke umiddelbart falle inn under Forsvarets ansvarsområde; derimot justisfeltet. Like fullt må Norge – og Forsvaret – ha også militær kapasitet til å avdekke og håndtere hybride anslag. Militært sett handler dette framfor alt om å kunne møte og håndtere en konflikt under oppbygging, og å kunne avverge, motstå eller vinne en lavintensitets krigføring.

2. Spørsmål

Vi vil særlig peke på at samfunnet samlet må møte sammensatte trusler, samtidig som det er maktpåliggende at Forsvaret er i stand til å utøve *konflikthåndtering* på flere nivåer og arenaer, inklusive i det digitale domenet. Den grunnleggende, forebyggende kampen mot hybride angrep må føres av andre deler av samfunnet, både i offentlig og privat sektor, kollektivt og individuelt. Dette inkluderer grunnleggende cybersikkerhet og sunn skepsis: Tilstrekkelig bevissthet til å stå imot målrettet påvirkning med kritisk sans og forståelse for samfunnsfragmenterende konsekvenser.

3. Stikkord

Noen stikkordbaserte tilnærminger til behovet for å styrke motstandskraften:

Bevissthet: Mest av alt handler den grunnleggende forsvarsmekanismen om større kunnskap, forståelse og bevissthet – i alle deler av samfunnet og befolkningen.

Etterretning: Forutsetningen for tidlig håndtering er kunnskap om og forståelse for hva som skjer. Det krever tradisjonell etterretning, men like mye allmenn årvåkenhet – og bevissthet – i hele samfunnet, og framfor alt i private bedrifter og offentlige etater.

Analyse: Rapporter fra ulike hold utgjør en tidlig varslings om hva som er i gjære, men isolert informasjon har liten verdi før de settes sammen og analyseres. Det må etableres nye mekanismer for sektorovergripende analysekapasitet, for tidlig situasjonsforståelse.

Motstandskraft: Forsvar mot hybride trusler må i seg selv være hybrid, sammensatt: Det trengs en strategisk tilnærming til hvordan nasjonen skal bygge opp et forsvar mot ulike og sammensatte trusler, med særlig vekt på det digitale og kognitive domenet, inklusive samlet og sunn – tverrpolitisk og tverrfaglig – motstand mot tillitsundergravende og polariserende påvirkningsoperasjoner. En slik nasjonal *motstandskraft* (resilience) må gjerne hente inspirasjon fra den sivile motstandskampen under andre verdenskrig!

Militærkraft: Forsvaret er ikke nødvendigvis førstelinje i et forsvar mot hybride angrep, men vil bli den avgjørende aktøren når slike går over i en militær eller paramilitær fase. Også i en normaltstand, i dagliglivet, kan Forsvaret ha en mer sentral rolle: Dels kan Heimevernet få en tydeligere oppgave i selv å observere, samt å motta avviksmeldinger fra publikum, og rapportere inn i kommandokjeden. Dels kan flere deler av Forsvaret brukes, regelmessig eller tidvis, mer til fysisk og digital overvåking av militære trusler.

Politikkstyring: Sammensatte trusler er, eller kan bli, en strategisk utfordring som krever styring og ledelse på høyeste politiske nivå, dvs. hos statsministeren. Det må etableres mekanismer som sikrer kontinuerlig bemanning og rask beslutningstaking, eksempelvis gjennom en døgnbemannet sikkerhetsfunksjon ved SMK. Det vises bl.a. til FFI-rapporten om lavintensivt hybridangrep fra 2018, med påpekt behov for en integrert ledelse av militær og sivil virksomhet, også med en form for integrert kommandostruktur.

TILLEGG 06:

Kystens sårbarhet – og forsvaret av kystsonen

1. Sak

Vi ser et behov for å tydeliggjøre kysten som et stridsområde, og forsterke forsvaret av kysten gjennom en multidomene-tilnærming.

For å kunne forsvare både land og hav, ved konvensjonelle så vel som irregulære angrep, må vi ha *kontroll* over kysten. Allierte kan håndtere situasjoner til havs; det er bare vi selv som kjenner egen kyst godt nok til å ha kontroll – og dermed også sikre alliert mottak. Det tilsier at vi må styrke vår nasjonale evne til kystforsvar, både med overflate kampfartøy og undervannskapasitet, minelegging- og mineryddingssystemer, og overvåking og sikringskapasitet med kystjegere og en maritim kapasitet tilknyttet Heimevernet.

2. Spørsmål

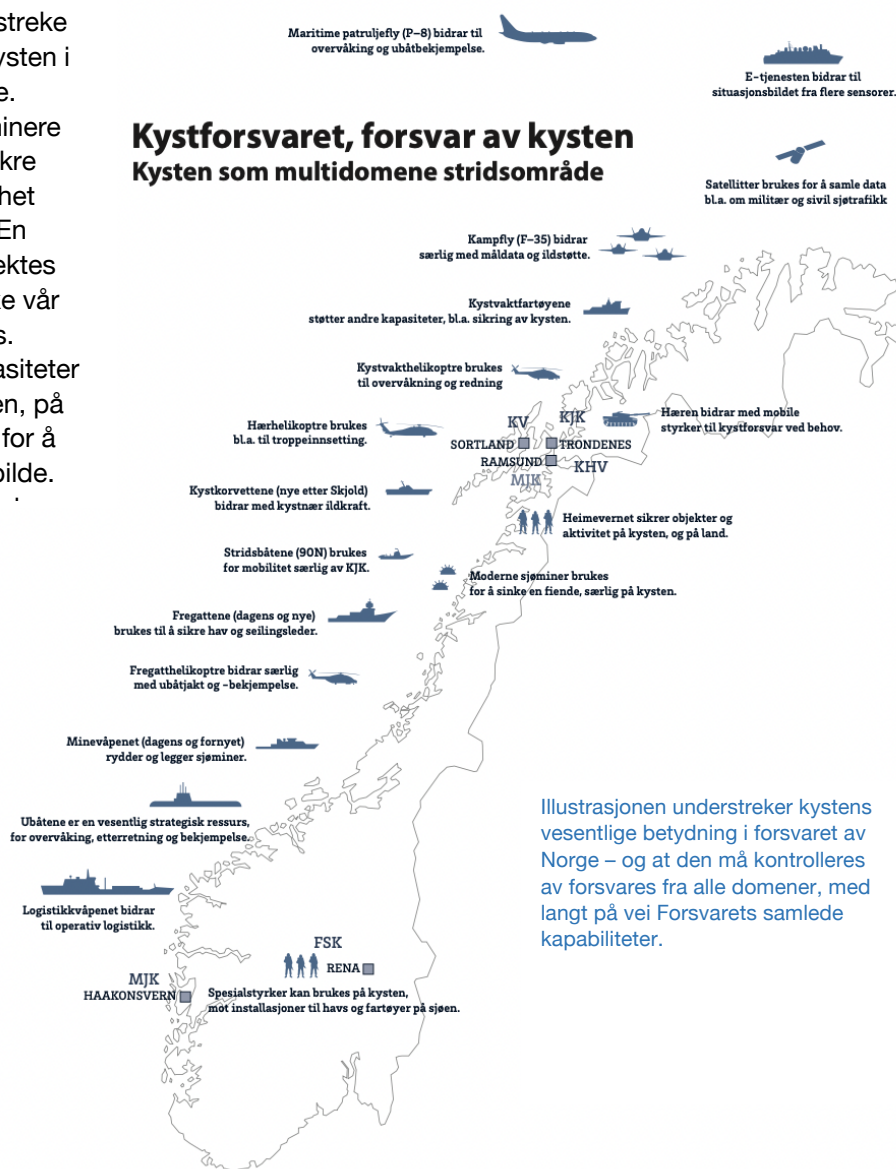
Vi vil sterkt understreke betydningen av kysten i forsvaret av Norge.

Vi må evne å dominere egen kyst, for å sikre nasjonal handlefrihet og alliert mottak. En motstander må nektes mulighet til å bruke vår egen kyst mot oss. Dette fordrer kapasiteter til stede ved kysten, på sjøen og fra land, for å bygge situasjonsbilde.

Norge må alltid selv ha evne til å håndheve lover og regler i norsk sjøterritorium. Her spiller Indre kystvakt en vesentlig rolle, men kan ikke løse oppdraget uten en marine, og med støtte fra Heimevernet:

Et sjø-/kyst-heimevern, en maritim HV-kapasitet, må vurderes for effektiv oversikt

over, kontroll med og sikring av kysten. En kystkapasitet i HV vil støtte Sjøforsvaret, og kunne spille en viktig rolle i å avdekke, og evt. møte, hybride trusler på kysten.



Illustrasjonen understreker kystens vesentlige betydning i forsvaret av Norge – og at den må kontrolleres av forsvareres fra alle domener, med langt på vei Forsvarets samlede kapabiliteter.

3. Stikkord

Noen stikkordbaserte tilnærminger til kystdimensjonen i et nytt forsvarskonsept:

Hjemmebane: Kysten er mer enn noe Norges egen hjemmebane, der vi har våre fremste komparative fortrinn, både vis-à-vis en motstander og i forhold til våre allierte. Vi har, men må videreutvikle, vår kompetanse til å føre krig på egne premisser i dette stridsmiljøet. Trusselen om hybride operasjoner med fysiske angrep i kystsonen tilsier at Norge må ha mobile styrker med høy reaksjonsevne, for å være tidlig – tidsnok – til stede.

Kystvakta: Ut over sine politimessige oppsynsoppgaver, ved kysten og på havet, er det behov for å vurdere KV mer som en marinekapasitet enn i dag, med en kanskje utvidet rolle i den operative strukturen i krise og krig enn hittil – med de konsekvenser det måtte ha for bemanning og utrustning, trening og øving.

Kystjegerkommandoen: I tråd med stortingsvedtak som fulgte siste langtidsplanprosess er KJKs oppdrag endret. Denne retningsendringen, særlig med vekt på bordingskapasitet, vil prege utviklingen mot 2030. KJK skal tilføres droner for styrket sensorkapasitet, og utføre ISTAR-oppgaver. KJK beholder en redusert jegerkapasitet, men offensive våpen tas ut – og KJK mister organiske våpen, og dermed sin egentlige kystkapasitet. Avdelingen blir mindre mobil på land, med færre befordringsmidler, men får større operasjonsområde på sjøen med nye båter. Med tyngre våpen kunne KJK bidra til sjønektelse inn i fjorder. Hovedfunksjonen til KJK er, og bør være, etterretning for å etablere situasjonsforståelse, og dermed: beslutningsgrunnlag for suverenitetshevdelse. Med litt tyngre våpen kan avdelingen også, hvis og når nødvendig, også angripe mål.

KJK bør ha fortsatt og forsterket evne til sjønektelse med organiske våpen i kystsonen, og tilføre Forsvaret merverdi ved å bli mer anvendelig, bl.a. gjennom lokal kunnskap og kapasitet. Det er behov for flere patruljer: sensorer som leverer data med lav signatur. Geografien er alltid jegernes store fordel. KJK må ses som del av et nytt multidomene og fellesoperativt kystforsvarskonsept, i tett samvirke særlig med kystkorvettene, som dekker større områder. Interaksjonen mellom kystjegere og relaterte hæravdelinger bør diskuteres, både funksjonelt og organisatorisk.

'Kyst-HV': Sjøheimevernet ble nedlagt som følge av forrige LTP-prosess, med svekket nasjonal kystforsvarskapasitet som følge. Det innebar en svekkelse av Forsvarets evne til å sikre sjøfronten, inklusive mottak og sikring av allierte styrker. I en modernisert versjon, også som et ledd i en styrket sivil-militær motstandskraft mot hybride trusler i kystsonen, er det behov for en maritim kapasitet som bidrar til forsterket kystforsvar; enten dette er en ny maritim kapasitet i Heimevernet eller i form av en annen strukturell løsning der HV kan og bør spille en viktig rolle.

'Kystforsvaret': Kysten er tydeligere enn noe annet et multi-domene, som må overvåkes, kontrolleres og forvares med alle typer kapabiliteter og kapasiteter. Det er behov for et tydeligere kystforsvar: Ikke som en forsvarsgren eller avdeling, men som en nasjonal sivil-militær evne, og med et eget konsept for forsvar av kysten, som et element i et nytt forsvarskonsept. Ikke-militære aktører, private og offentlige, må inngå i et slikt konsept, eksempelvis havnevesen og lostjeneste, rederier og fiskere, og offshoreindustrien.

Med nedleggingen av Sjøheimevernet og delvis omdisponering av Kystjegerkommandoen er det behov for å vurdere hvordan Forsvaret bedre skal kunne beskytte særlig de mest kystnære (littorale) områder. Siste års endringer, uten erstatninger for bortfalte og/eller omdisponerte enheter understreker behovet for en overordnet, multidomene og fellesoperativ tilnærming til kysten som stridsdomene. Det er behov for et *kystforsvarskonsept*. Samtidig illustrerer utfordringene her bredden i tilnærmingen til den videre utvikling av Heimevernet; alt innenfor rammen av et nødvendig oppdatert forsvarskonsept.

TILLEGG 07:

Innovasjon og eksperimentering, industri og utvikling

1. Sak

Vi ser et behov for å styrke det operative samvirket mellom forsvarets avdelinger, akademisk og norsk og internasjonal forsvarsrelatert industri – i Forsvarets operative kjerneområde.

NOF og LO har i flere år deltatt i en tenking sammen med forsvarskommunene i Nord-Norge, omkring en mer systematisk utnyttning av de unike forutsetningene særlig Troms og Ofoten har for innovasjon og eksperimentering. Tankegangen har vært både å tiltrekke og etablere nye aktører, og videreutvikle eksisterende miljøer. Formålet er samskaping med tilstedeværende nasjonale og besøkende allierte styrker, i alle domener – i et helt unikt arktisk operasjonsmiljø.

2. Spørsmål

Vi vil gjøre oppmerksom på den tenking som er gjort i prosjektet 'Innovasjonsbase Nord', som det også er vist til i Meld. St. 17 (2020-2021), om forsvarsindustriell strategi.

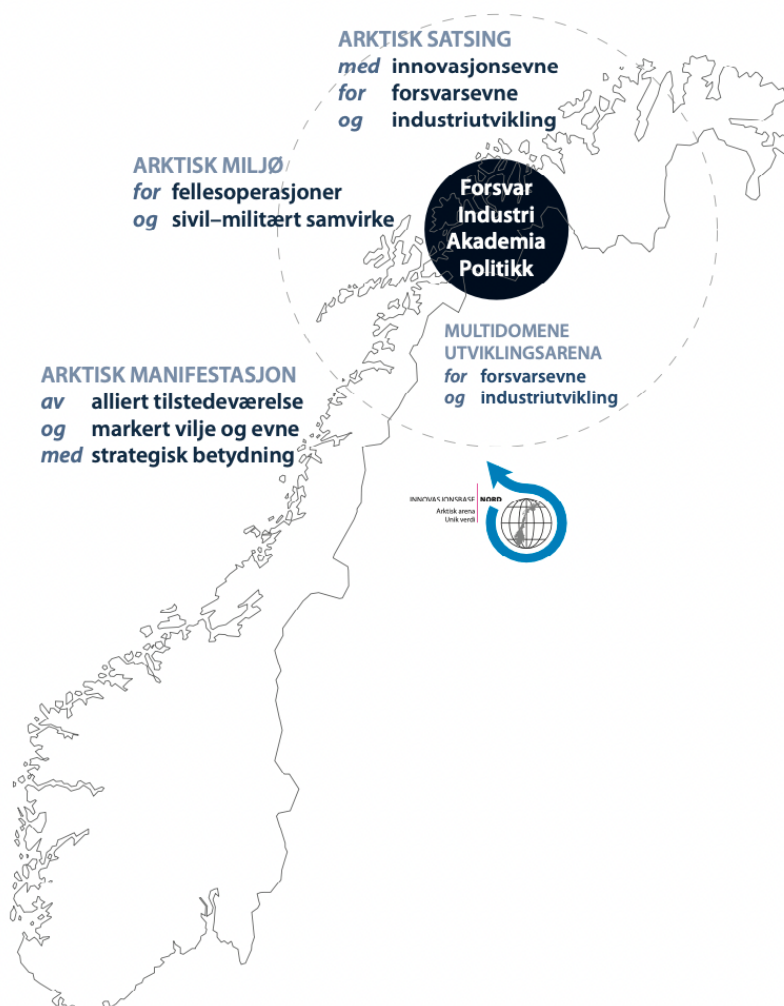
Utgangspunktet er som vist i figuren:

Å utnytte de spesielle forutsetninger for samvirke mellom forsvar, industri og akademisk – understøttet av politikk, dvs. både forsvarspolitikk, nærings- og utdanningspolitikk, og nordområdepolitikk i praksis.

Fra et forsvarsperspektiv vil dette særlig bidra til å styrke den operative evnen i det krevende arktiske stridsmiljøet; samt å tiltrekke, beholde og utvikle kompetanse.

Fra et sikkerhetspolitisk perspektiv vil dette bidra til en viktig utvidet alliert aktivitet i Nordområdene, også som en forsterket manifestasjon av evne og vilje.

**Kjerneområde for eksperimentering
Sivil-militær innovasjon, utvikling og verdiskaping**



Tenkingen er sammenfallende med den som preger Svendsenutvalgets rapport (2020), med sterk vekt på samlet og distribuert innovasjon og eksperimentering, særlig i nord. Dette samsvarer også med de modeller FFI har iverksatt, inklusive satsingen ICE worx.

3. Stikkord

Noen stikkordbaserte tilnærminger til tanken om styrket innovasjon særlig i nord:

Stridsmiljø: Det arktiske vintermiljøet i Forsvarets operative kjerneområde i nord gir en helt unik treningsverdi. Det er spesielt krevende og utfordrende, topografisk og værmessig – med særlig krevende utfordringer som soldater og systemer må mestre. Dette er kjent av norske styrker og anerkjent av allierte, som verdsetter mulighetene av å trene her. *Innovasjonsbase Nord*-tenkingen er å utnytte dette til arktisk innovasjon, eksperimentering og utvikling, i samvirke mellom operative avdelinger, industri og akademia: På alle områder og i alle domener – der de operative utfordringene og erfaringene er størst, og nærmest.

Kompetanse: Norge må utvikle sin forsvarsrelaterte kompetanse og utnytte sine naturgitte og strategiske komparative fortrinn, som framfor alt ligger i Arktis og langs norskekysten. *Innovasjonsbase Nord*-tilnærmingen er å koble kompetansemiljøer – militære og sivile, nasjonale og internasjonale – til styrke- og operasjonsær innovasjon og eksperimentering der det kan samvirkes med avdelinger i daglig feltevirsomhet, i alle domener og dimensjoner: På land og på sjøen og i lufta; i skyte- og øvingsfeltene i Indre Troms og Vest-Finnmark. Her kan et sammensatt innovasjonsmiljø trekkes veksler på eksisterende kompetanse, ikke minst Forsvarets egen fra arktiske operasjoner, men også f.eks. fra utvikling av droneteknologi under arktiske forhold.

Bosetting: Tilstedeværelse av militære styrker bidrar til en krigsforebyggende terskel, og opprettholdt bosetting forsterker signalisert vilje til forsvar. For Forsvaret og dets vertskommuner i nord har bosetting flere dimensjoner: Forsvaret trenger attraktive botilbud for å rekruttere og beholde personell, og både Forsvaret og kommunene ønsker mindre pendling, enten det er av beredskapsmessige eller økonomiske årsaker. Tenkingen i *Innovasjonsbase Nord* er også at det må skapes attraktive sysselsettingsmuligheter for forsvarsansattes kompetansesterke partnere, for at familien skal flytte med. Dermed legges et grunnlag for nye teknologiske innovasjonsmiljø som både forsvar, samfunn og den enkelte vil nyte godt av.

Verdiskaping: Teknologi- og næringsutvikling vil ha en sammensatt verdiskapende effekt. *Innovasjonsbase Nord* har lagt til grunn at det er mye relevant fagkompetanse i nord, men svært lite forsvarsrelatert industri – til tross for at denne regionen har vært tyngdepunktet for det norske forsvaret i hele etterkrigstida. Nærheten til de operative miljøene med deres plattformer og systemer vil være verdifullt for industri og utviklere, og bidra til økt effekt for brukerne. Akademia og industri vil ha stor verdi av tilgang til, samvirke med og erfaringer fra avdelingene – og kunne tiltrekke seg kompetanse som trer ut av rekkene, bl.a. som følge av avgangsreglene i Ordning for militært tilsatte.

Institusjoner: Tankegangen fra *Innovasjonsbase Nord* er å utvikle kompetansemiljø i de operasjonsnære områdene. Flere akademiske aktører, framfor alt UiT, Norges arktiske universitet, finnes i nord. Men særlig ett, og det mest naturlige, er savnet: Forsvarets forskningsinstitutt burde åpenbart hatt tung tilstedeværelse i Troms og Ofoten. Et større tverrfaglig og tverrsektorielt miljø vil også gjøre det lettere å tiltrekke seg industriaktører.

Incentiver: Innovasjon og eksperimentering, forskning og utvikling er ressurskrevende. Gjennom *Innovasjonsbase Nord*-tenkingen er det bl.a. pekt på behovet for et offentlig-privat fond for forsvarsrelatert næringsutvikling. Dertil – og ikke minst – må det stilles krav til leverandører av forsvarsmateriell om tilstedeværelse og oppfølging i kjernebruksområdet. Det siste er det fullt mulig, både som en pisk og gulrot; både som et krav og et incitament – der lokal etablering og virksomhet innregnes i gjenkjøpsforpliktelsen og vil gi leverandøren brukserfaring og utviklingsverdi.

TILLEGG 08:

Norden i NATO – og Norge i NATO, Norden og nord

1. Sak

Vi ser behov for en grundig forsvarspolitisk og -konseptuell vurdering av sammensatte følger ved et sannsynlig finsk og svensk medlemskap i NATO.

Også uavhengig av medlemskap må det ses grundigere på nye og flere muligheter for et sterkere nordiske forsvarssamarbeid, militært og sivilt, inkl. samordning av totalforsvar.

2. Spørsmål

Vi ser behovet for en samordnet sikkerhets- og forsvarspolitisk og fagmilitær tilnærming til en tredelt problemstilling, allerede inne i neste langtidsplan:

1. Hva vil et samlet nordisk medlemskap i NATO kunne bety for framtidig sikkerhet og forsvar i og av Nordområdene, og tilsvarende i Østersjøområdet?
2. Hvordan kan nordisk forsvarspolitikk og -samarbeid samordnes for å danne en sterk regional blokk innad i NATO, og med hvilket formål?
3. Hva er konsekvensen i forhold til Norges rolle som 'NATO i nord' innen Alliansen, og for vårt forsvarskonsept og den videre innretting og utvikling av vårt forsvar?

Under dette ligger i hvilken grad og på hvilken måte dette vil – bør – ha av konsekvenser for det norske forsvarskonseptet, og prioriteringer i den videre langtidsplanlegging.

Det er nødvendig å etablere en forståelse av sammenfallende vs. ulike utfordringer og interesser, inkl. respektive prioriteringer og innrettinger av de nordiske lands forsvar.

Til dette hører ulike prioriteringer på den skandinaviske halvøy:

Sverige har sitt militære tyngdepunkt i sør, med hovedfokus mot Østersjøen og Baltikum. **Finland** har et tyngdepunkt i og fokus mot sør, og grensen i øst. **Danmark** har valgt en annen innretting ved å satse mer på innsatsstyrker i en alliert ramme.

Gitt geopolitiske realiteter i og rundt den skandinaviske halvøy, med Østersjøen som ett strategisk tyngdepunkt, er de baltiske land mulige russisk angrepsmål. Følgelig er det naturlig også å inkludere **Baltikum** i en nordisk tilnærming til regionalt forsvar. Disse realitetene tilsier at et nordisk forsvarssamarbeid i begrenset utstrekning vil prioritere Nordområdene, som dermed forblir et hovedanliggende og -ansvar for Norge; kanskje mer enn før.

I nordområdene, og særlig den maritime delen, vil ett Norden i NATO derfor ikke bety store endringer. Norge forblir NATO lengst nord.



3. Stikkord

Noen stikkordbaserte tilnærminger til en situasjon med hele Norden i NATO:

Perspektiv: Med et samlet Norden i NATO forventes at Alliansens fokus dreier fra Norge og Arktis til Østersjøen og Baltikum. Det innebærer en sikkerhetspolitisk forskyvning, som forsvarspolitisk må oppveies med et nordisk-arktisk samarbeid, men for Norge kanskje like mye gjennom andre allianser lengst nord.

Konsekvens: Et samlet Norden i NATO gir økt mulighet for samordning og samhandling, og større styrke bak sikkerhetspolitikken i nordområdene, men også større forpliktelser til å delta i forsvaret av nabolandene. Dette inkluderer – i det minste formelt, men kanskje mest indirekte – Østersjøen med de baltiske stater. Norge vil ikke alene være 'NATO i nord', men forbli 'NATO lengst nord' – som en frontlinjestat ut mot de spenningsfylte områdene nord om Finnmark. Samtidig vil Norge, Sverige og Finland danne en egen *nordkalottgruppe* innenfor Alliansen, med et felles forsvar av den nordlige del av den skandinaviske halvøy.

Samarbeid: Et samlet Norden i NATO betinger store endringer i vår forsvarsplanlegging; politisk og militært, strategisk og taktisk, prinsipielt og praktisk. Det kan omfatte områder som utdanning og utvikling, anskaffelser og vedlikehold, baser og forsyninger, øving og operasjoner – i flere/alle domener. Slik samordning, i fred og for krig, betinger både et fornyet norsk – og nordisk/regionalt – forsvarskonsept, og nye felles operasjonskonsept.

Til dette kommer store sivile (offentlige og private) ressurser som kan og bør samordnes innenfor et nordisk totalforsvar.

Luftmakt: Norden vil få en betydelig luftstyrke, med rundt 250 moderne fly, som gir langt større samlet evne enn før. Luftstridskreftene er allerede godt samordnet, og vil kunne bli enda mer integrert. Dette inkluderer felles bruk av respektive baser, som bl.a. vil bidra til redusert risiko. Den operasjonelle verdien av Norges kampflyflåte vil øke vesentlig når det inngår i en langt større alliert styrke i Norden, hvorav ca. 150 F-35.

Landmakt: Taktisk samvirke mellom finske, norske og svenske hærstyrker er i en tidlig fase med store muligheter, bl.a. med store combined arms-forband for samvirkeøvelser, ikke minst i nord. Dette vil muliggjøre trening av militære sjefer på korpsnivå og samtrene store hærstyrker i en fellesnordisk, fellesoperativ – og alliert – ramme, noe som også vil ha en avskrekkende sikkerhetspolitisk effekt. En fellesnordisk manøverstyrke på korps-/divisjonsnivå på den skandinaviske halvøy vil gi en ny dimensjon til et felles forsvar på Nordkalotten, så vel som for kompetanseutvikling i de norske landstridskreftene.

Mottak: Ett Norden i NATO vil, særlig sett fra Norge, innebære helt andre dimensjoner på mottak av allierte forsterkninger og forsyninger, særlig sjøveien. Dette gjelder spesielt hvis / når inngangen til de sørlige deler av Østersjøen blokkeres for fri alliert ferdsel. Da må tyngden av forsyningene måtte komme til og gjennom Norge: Dels i Ofoten, men mest i Trøndelag og Sør-Norge, all den tid det finsk-svenske tyngdepunktet vil være i Østersjøregionen. Dette fordrer at vi har tilstrekkelig (større) mottakskapasitet, både logistisk og militært, med beskyttelse av de nære havområdene og kontroll på kysten.

Avhengighet: Et samlet Norden og samordning mellom nordiske styrker vil redusere noe av Norges avhengighet av USA, selv om Norge i en nordisk sammenheng fortsatt vil måtte ta et særskilt ansvar for overvåking, situasjonsforståelse og beroligelse lengst nord. Et relativt sterkt nordisk forsvar vil skape forventning om større eget ansvar for egen sikkerhet. En nordisk, regional forsvarstilnærming – innenfor NATO, men samtidig på et selvstendig nordisk grunnlag – åpner muligheter for (og forutsetter) andre tilnærminger til forsvaret i og av Nord-Europa, og til sikkerhetspolitikken på Nordkalotten så vel som i Nord-Europa. Til dette hører også EUs forsvarspolitikk, og Norges deltakelse i EU-baserte strukturer.

TILLEGG 09:

En utvidet verneplikt – og en ny beredskapsplikt

1. Sak

Vi ser et behov for å utvide verneplikten som institusjon og praktiseringen av førstegangs-tjenesten inn mot en bredere samfunnsfunksjon enn kun Forsvarets behov.

Som følge av behovet for en generelt styrket samfunnsberedskap er det ønskelig at en større (størst mulig) del av befolkningen får en grunnleggende opplæring først og fremst i ikke-militære ferdigheter. Grunnleggende bevisstgjøring vil samtidig skape motivasjon for å styrke det militære forsvaret.

2. Spørsmål

Vi vil peke på den tilnærming som ble lagt til grunn i prosjektet *Forsvarslinjer*, i regi av NOF og NTL Forsvar i 2015–16, hvorfra den hitsatte prinsippmodell er hentet. Vi mener det er formålstjenlig at Forsvarskommisjonen og Totalberedskapskommisjonen sammen ser på *verneplikten* – her redefinert til *beredskapsplikten* – opp mot sammensatte trusler og behovet for et styrket verneinstrument.

3. Stikkord

Noen stikkordbaserte tilnærminger til behovet for et endret og utvidet pliktinstrument:

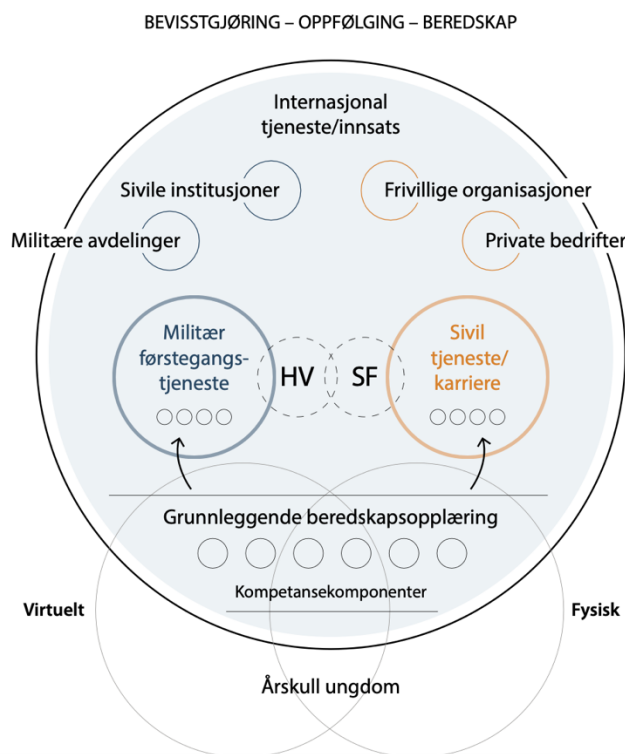
Bevissthet: Vi trenger en styrket *bevissthet* om de trusler og utfordringer vi står overfor, som grunnlag for motstandskraft.

Beredskap: Vi trenger en høynet nasjonal *beredskap*, både sivilt og militært, og flere bør læres opp i grunnleggende ferdigheter, og få en introduksjon til beredskapens behov og muligheter.

Rekruttering: Vi trenger flere inn i Forsvaret, både for å bemanne en styrket struktur, og for å tiltrekke de beste talentene og skaffe den tilstrekkelige kompetanse.

Modellen t.h. skisserer hvordan et nytt opplegg kan anrettes, med et større inntak fra årskullene til en basis, ikke-militær beredskapsopplæring, før den enkelte velger videre vei, og hvor Forsvaret henter (rekrutterer) dem det trenger.

Beredskapsplikten
Verneplikt for trygghet



Det legges her til grunn at hele årskullet kalles inn til sesjon, som i seg selv kan utvides i et bredere beredskaps-/samfunnsperspektiv, før deler av den innrettes mot Forsvarets behov. Med denne tilnærmingen er det samfunnets behov for styrket beredskap som er førende, ikke alene Forsvarets behov for inntak av personell til førstegangstjeneste.

TILLEGG 10:

Et fornyet, førende nasjonalt forsvarskonsept

1. Sak

Vi ser et behov for et tydeligere forsvarskonsept som grunnlag for politisk og faglig forankrede veivalg innen forsvarssektoren: For et sterkere, balansert nasjonalt forsvar.

Gjeldende forsvarskonsept (ref. Prop. 14 S, side 25–26) – med stolpene nasjonal evne, kollektiv evne i NATO og bilateral støtte – er mest sikkerhetspolitisk innrettet, og gir for svake styringssignaler for utviklingen av den nasjonale forsvarsevnen. Det trengs et mer *forsvarsinnrettet* konsept, også som basis for utformingen av neste langtidsplan.

2. Spørsmål

Vi vil påpeke behovet for en nasjonal, strategisk overbygning for forsvarspolitikken og -utviklingen, som vist i figuren.

Vi etterlyser et *overordnet grunnlag*: En sikkerpolitisk strategi og konsept som fundament for forsvarspolitiske vurderinger og konklusjoner om hva vi trenger av militærmakt, og derav:

Hvilke forsvarspolitiske *veivalg* som skal legges til grunn for Stortingets langtidsplanlegging. Et nytt og mer spesifikt forsvarskonsept, som tar høyde for endrede forutsetninger og flere dimensjoner, vil gjøre det tydeligere både for så vel samfunn som beslutningstakere og etatsledere hva som er fastlagt retning, og som må legges til grunn for overordnede prioriteringer.

Forsvarskonseptet på utvikles ut fra overordnede forsvarspolitiske vurderinger og innretninger, som bygger på ditto sikkerhetspolitiske.



Vi mener forsvarskonseptet må være politisk forankret og besluttet, men i utstrakt grad bygge på fagmilitære vurderinger og råd. Et hovedformål må være å sikre en best mulig etats-, funksjons- og domeneovergripende *prioritering*, for å oppnå størst mulig samlet *effekt* – forsvarsevne – av investeringene. Dette kan bedre oppnås bl.a. gjennom en konseptuell klargjøring og tverrgående samordning.

Et nytt og tydeligere, mer førende og konsekvensledende forsvarskonsept, vil måtte favne de veivalg *Forsvarskommisjonen* er bedt om å anbefale, samtidig som tanken omkring et nytt konsept vil bidra til å framtvinge tydeligere veivalg – med militære/-operative følger.

3. Stikkord

Noen stikkordbaserte tilnærminger til behovet for og elementer i et forsvarskonsept:

Anvise: Forsvarskonseptet må svare på hvordan, i hovedtrekk, Norge skal anrette sitt tidløse forsvar, med de føringer dette gir for forsvarspolitikken og -utviklingen, og for å sette Forsvaret i stand til å løse sine oppgaver.

Koble: Forsvarskonseptet er en bro mellom sikkerhetspolitikk og forsvarspolitik, som som skal bære Forsvaret i et tenkt og reelt spenningsfelt fra fred via konflikt til krig. Politikken må gi retning for troverdig og tillitsvekkende forsvarsevne, som nå raskt må forsterkes av Stortinget gjennom dens prioriteringer i kommende LTP.

Klargjøre: Forsvarskonseptet må framtvinge en klargjøring av nasjonale ambisjoner, krav og innretninger, og oversette disse til et grunnlag for faktisk utførelse gjennom politiske beslutninger og militær realisering – for å bygge og manifestere troverdig forsvarsvilje. Konseptet skal ta overordnede, strategiske valg som grunnlag for taktiske tiltak, uten å låse utviklingen ved detaljering.

Retning: Forsvarskonseptet må svare på erkjent behov for å forsvare Norge og norske interesser, i tråd med gjeldende utenriks- og sikkerhetspolitikk. Det må angi en langsiktig retning og bred forankring for forsvarspolitikken og de forsvarspolitiske beslutninger som fattes gjennom langtidsplaner og statsbudsjetter. Og omvendt: De løpende prioriteringer som tas – politisk, økonomisk og militært – må ta utgangspunkt i forsvarskonseptet. Konseptet ligger samtidig til grunn for de militære doktriner og operasjonskonsepter som videreføres gjennom operative planverk.

Perspektiv: Forsvarskonseptet må være tilstrekkelig tidløst til å ivareta behovet for langsiktighet i utviklingen av forsvarsstrukturen, herunder systemvalg og plattform-anskaffelser. Samtidig må det være så solid at det både tåler og åpner for justeringer på enkelte områder når dette er nødvendig. Konseptet må favne forhold som er vesentlig for å gi god nok politisk og faglig føring på lang sikt. Det må ta inn i seg konklusjoner og utfordringer fra den gjennomgangen – realitetsorienteringen – som er nødvendig for den videre oppbygging av forsvarsstrukturen: På grunnlag av et erkjent situasjonsbilde.

Beredskap: Forsvarskonseptet må bidra til at Norge som samfunn evner å håndtere både forventede og uventede, åpne og skjulte trusler og angrep, framfor alt i gråsonen skapt av moderne hybrid krigføring og sårbarheten i cyberdomenet. Dette forutsetter strategisk synkronisering med andre deler av samfunnet. Forsvarskonseptet, forsvarspolitikken og Forsvaret må samordnes med andre aktører og instrumenter; nasjonale og flernasjonale, og ikke kun gjennom totalforsvarskonseptet.

Signalering: Forsvarskonseptet vil også gi strategiske, politiske signaler om norsk vilje til å utvikle, opprettholde og anvende militærmakt. Troverdigheten avhenger av hvilke ambisjoner som ligger i konseptet, og viljen til å realisere dem ved å styrke Forsvaret.

Dimensjoner: Forsvarskonseptet må favne vesentlige elementer som vil prege videre militær utvikling, tuftet på erkjente trusler: kjente og ennå ukjente. Eksempelvis må det svare på hvordan forsvarsstrukturen skal designes og dimensjoneres, med nødvendig fleksibilitet og skalerbarhet, for å kunne operere i hele konfliktspekteret. Det må ikke minst ta høyde for endrede forutsetninger som følge av evt. finsk og svensk tilslutning til NATO; Russlands reelle og mulige trusler; den teknologiske utviklingen; gråsoneproblematikken og cyberbaserte operasjoner, inkl. i den fysiske kystsonen og det kognitive domenet.

Konseptet må ha en gjennomgripende fellesoperativ og multidomene-tilnærming. Det må framfor alt legge føringer for utvikling av et reelt styrket, balansert nasjonalt forsvar – tilpasset og avpasset medlemskapet i NATO og andre alliansekonstellasjoner – med størst mulig nasjonal fleksibilitet.